

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet



Liikuntajärjestöjen valtionavustukset

Selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:32

Heikki Halila

Liikuntajärjestöjen valtionavustukset

Selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:32

Heikki Halila



Opetus- ja kulttuuriministeriö / Undervisnings- och kulturministeriet
PL / PB 29

00023 Valtioneuvosto / Statsrådet
www.minedu.fi/julkaisut

Taitto / Ombrytning: Erja Kankala, Valtioneuvoston hallintoyksikkö / Statsrådets förvaltningsenhet

ISBN 978-952-263-424-5 (PDF)

ISSN 1799-0351 (verkkojulkaisu)

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja/
Undervisnings- och kulturministeriets 2016:32

Sisältö

Opetus- ja kulttuuriministeriölle	4
1 Kuullut henkilöt ja hyödynnetyt raportit	5
2 Toimeksiannon suorittamisen taustatekijöitä	7
3 Piirteitä valtion liikuntapolitiikasta	8
4 Yleisavustusten jakaminen liikuntaa edistävälle järjestöille	10
4.1 Järjestelmästä ja sen normipohjasta	10
4.2 Valtionavustuskriteerien lähempi määrittelemine ja niiden oikeusvaikutukset	11
4.3 Hallintolain 6 §:n vaikutus valtionavustusten myöntämiseen	13
5 Yleis- ja erityisavustukset sekä avustuksen ehdot	16
6 Piirteitä urheilu- ja muiden järjestöjen taloudesta ja riippumattomuudesta	18
7 Kokemuksia julkisen rahan jakamisesta eräillä urheilun ulkopuolisilla kohdealueilla	20
8 Lajiliittojen liikuntamäärärahojen jakaminen Olympiakomitean päätöksellä	22
9 Valtionavustusten ehdot yhdistysautonomia huomioon ottaen	24
10 Päätöksenteon riippumattomuutta ja läpinäkyvyyttä koskevia huomioita	27
11 Erityisiä kysymyksiä valtionavustuksen ehdoista	28
11.1 Yleistä	28
11.2 Ehdoista ja niiden muuttamisesta informoiminen	28
11.3 Erityisavustus vai tappiontakuu	29
11.4 Koron suorittaminen palautettavalle summalle	30
11.5 Avustuksen käytön aika	30
12 Järjestöjen toiminta valtionavustusasioissa	31
13 Valtionapua saavien liikunta edistävien järjestöjen valvontaan liittyviä seikkoja	33
14 Valvontapotentiaali ja -keinot	35
15 Päätelmät	36
Kuvailulehti	38
Presentationsblad	39

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Opetus- ja kulttuuriministeriö on kutsunut 8.6.2016 päätöksellään Dnro 40/040/2016 minut selvittämään yleisavustusta saavien liikuntaa edistävien järjestöjen valtionavustusjärjestelmän kehittämistä ottaen huomioon erityisesti

- millaisia valtionavustuksen ehtoja voidaan asettaa yhdistysautonomia huomioon ottaen,
- valtionavustusten saamisen lakisääteisten edellytysten käytännön soveltaminen ja valtionavustusten käyttämisessä havaitut ongelmat,
- valtionavustuksen käytön ohjaaminen ja valvonta sekä läpinäkyvyyden lisääminen valtionavustusprosessissa sekä
- tekemään selvitykseen perustuvat toimenpide-ehdotukset.

Toimeksiannon mukaan tulee myös selvittää eri ratkaisujen kustannusvaikutukset sekä tuoda esiin mahdolliset säädösmuutokset. Toimeksiannossa on edelleen määrätty, että selvittäjä voi kuulla työnsä aikana selvitystyön aihepiirin kannalta tarkoituksenmukaisiksi katsottuja tahoja. Selvitysraportti tulee toimeksiannon mukaan luovuttaa opetus- ja kulttuuriministeriölle 30.9.2016 mennessä.

Toimeksiantoa on taustoitettu tehtäväksi annossa seuraavasti.

”Uusi liikuntalaki ja valtioneuvoston asetus liikunnan edistämisestä tulivat voimaan 1.5.2015. Liikuntalain myötä uudistettiin liikuntaa edistävien järjestöjen valtionavustuksen perusteet. Lain mukaan valtionavustuksen määrää harkittaessa otetaan huomioon liikuntaa edistävän järjestön toiminnan laatu ja laajuus, järjestön toiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus, miten järjestö toteuttaa ehdotetun lain tavoitteita sekä liikunnan ja urheilun eettisiä periaatteita, miten järjestö noudattaa Suomea sitovia kansainvälisiä säännöksiä ja miten järjestö edistää yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa.

Liikuntalain lisäksi valtionavustusharkinnassa tulee ottaa huomioon muu lainsäädäntö mukaan lukien valtionavustuslaki, hallintolaki ja yhdistyslaki.”

Suoritettuani tehtäväni luovutan kunnioittavasti selvitykseni opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Helsingissä 30.9.2016

Heikki Halila
siviilioikeuden professori
Helsingin yliopisto

1 Kuullut henkilöt ja hyödynnetyt raportit

Saamani toimeksiannon perusteella olen kuullut seuraavia henkilöitä:

- pääsihteeri Tuija Brax
- filosofian maisteri Kerstin Ehnholm
- erityisasiantuntija Petri Heikkinen
- kulttuuriasiainneuvos Satu Heikkinen
- pääsihteeri Teemu Japissan
- puheenjohtaja Risto Nieminen
- diplomi-insinööri Antti Pihlakoski
- ylijohdaja Esko Ranto
- pääsihteeri Harri Syväsalmi
- ministeri Lauri Tarasti
- ministeri Christoffer Taxell
- ylijohdaja Pekka Timonen
- ylitarkastaja Hannu Tolonen
- toimitusjohtaja Juha Viertola
- varatuomari Matti Vuoria

Toimeksiantoa täyttäessäni olen tukeutunut muun muassa seuraaviin asiakirjoihin, julkaisuihin ja selvityksiin:

- Heikki Halila, Oikeudellistuva urheilu. Helsinki 2006.
- SLU:n sponsorisopimustyöryhmän mietintö. Helsinki 2006.
- Antti Heikonen: Opetusministeriön harkinnanvarainen avustuspäätös liikuntajärjestöille. Tutkielma. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2008.
- Liikuntajärjestöjen toimialaselvitys. Valtion liikuntaneuvoston julkaisuja 2012:6.
- Valtionhallinto liikunnan edistäjänä. Valtion liikuntaneuvoston julkaisuja 2015:4.
- Kati Lehtonen – Jarmo Mäkinen: Liikuntajärjestöjen valtionavustusjärjestelmän kehittäminen ja tietopohjan vahvistaminen. Valtakunnallisille ja alueellisille järjestöille toteutetun kyselyn raportointi. Likes-tutkimuskeskus 2015. Ministeri Carl Haglundin toimeksianto liikuntajärjestön avustusten valmistelumallin laatimiseksi. 19.2.2015.

- Esko Ranto: Liikuntaa edistävien järjestöjen toiminta-avustusten valmistelumalli. 29.5.2015.
- Valtiontalouden tarkastusviraston laillisuustarkastusraportti 14/2012. Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen.
- Valtiontalouden tarkastusviraston jälkiseurantaraportti laillisuustarkastusraportista 14/2014. 9.12.2015.
- Opetus- ja kulttuuriministeriön 22.4.2016 antama selvitys kantelusta, joka koskee viranomaistoimintaa valtakunnallisten ja alueellisten liikuntajärjestöjen vuoden 2015 valtionavustusten käsittelyssä.
- Opetus- ja kulttuuriministeriön 17.5.2016 tekemä päätös (OKM 1/203/2016) valtionavustusten dnro 1246/625/2014, dnro 1403/625/2014, dnro 1407/625/2014, dnro 612/625/2012, dnro 1974/625/2013 ja dnro 1972/625/2013 takaisinperinnästä Suomen Olympiakomitealta.
- Arto Tiihonen: Suurimpien urheilun lajiliittojen käsityksiä avustuskriteereistä. 10.6.2016.
- Ohjeet valtionapukelpoisuushakemuksesta sekä valtionavustuksen hakemisesta vuonna 2016.
- Liikuntaa edistävien järjestöjen yleisavustuslomakkeet 2016.
- Kimmo Aaltonen (toim.): Liikuntalakiopas. Tallinna 2016.
- Jari Lämsä – Jarmo Mäkinen: Kolme tulkintaa valtion huippu-urheilurahoituksesta. Suomen Olympiakomitean verkkosivut 7.9.2016.

2 Toimeksiannon suorittamisen taustatekijöitä

Liikuntajärjestöjen valtionavut ovat olleet viime aikoina laajan julkisen huomion kohteena. Julkisessa sanassa on käsitelty laajasti tarkastusraporteissa läpikäytyjä tapauksia. Toimeksiantoni koskee valtionapujärjestelmää, ei kannan määrittämistä yksittäistapauksiin. Tässä yhteydessä ei voida kuitenkaan sivuuttaa sitä, että tuomioistuimissa ja lainvalvontaorganisaatiossa on vireillä juttuja, jotka koskevat tai sivuavat selvitystehtävääni.

Oikeuskanslerinvirastossa on tutkittavana Timo Haukilahden kantelu viranomais-toiminnasta vuoden 2015 valtionapujen myöntämisessä liikuntaa edistäville järjestöille. Siihen liittyvässä OKM:ltä pyydettyssä selvityksessä on käsitelty viranomais-toiminnan kehittämistä valtionapuasioissa ja jo nyt toimeenpantuja uudistuksia.

Turku 2011 -säätö on tehnyt valituksen KHO:een OKM:n oikaisuvaatimuksen hylkäämistä koskevasta päätöksestä, jonka OKM oli tehnyt 11.6.2015. Oikaisuvaatimus koski valtionavustuksen takaisinperintää. Turku 2011 -säätön tapaus ei koske liikuntaa edistäviä järjestöjä. Siinä on kuitenkin esillä useita liikuntaa edistävässä järjestöissä esiin tulleita kysymyksiä kuten luottamuksensuojan periaate sekä yleis- ja erityisavustuksen välinen suhde.

Suomen Olympiakomitea on tehnyt valituksen OKM:n 11.8.2016 tekemästä oikaisuvaatimusta koskevasta päätöksestä. Se koskee osin samanlaisia kysymyksiä kuin Turku 2011 -säätön tapaus ja on myös tämän selvityksen kannalta huomionarvoinen.

Aikanaan saatavat ratkaisut tulevat olemaan ainakin osaksi ennakkoluonteisia, ja ne vaikuttavat näin valtionapujärjestelmän soveltamiseen tulevaisuudessa. Ratkaisuja ei voida käydä tässä selvityksessä ennakoimaan, mutta niissä esille tulevia kysymyksiä ei tule sivuuttaa. Riippumatta siitä, millaisia ratkaisuja on tulossa, voidaan tietenkin jo nyt esittää niissä esille nousseista ongelmista kumpuavia järjestelmän kehittämis ehdotuksia.

3 Piirteitä valtion liikuntapolitiikasta

Julkisella vallalla on oma tehtävänsä suomalaisessa urheiluelämässä. Se koskee sekä urheilun ja muun liikunnan rahoitusta että muuta toimintaa kuten urheilua sivuavaa lainsäädäntöä. Valtion rooli on meillä paljolti samantyyppinen kuin Skandinavian maissa, joskin myös huomattavia eroja on olemassa. Niinpä Skandinavian maissa toisin kuin Suomessa urheilun keskusjärjestö jakaa liikuntaa edistävien järjestöjen valtionavustukset.

Suomelle on tunnusomaista tiivis vuoropuhelu julkisen vallan ja urheilun kansanliikkeen välillä. Yhteistoiminnan periaate on kirjoitettu myös liikuntalakiin. Yhteistoiminnan foorumina on nyttemmin muun muassa ministeriön (OKM:n) vuonna 2015 asettama Urheilun eettisten asioiden neuvottelukunta.

Urheilun sektoriministeriöksi on määrätty liikuntalaissa OKM. Tässä tehtävässä ministeriö toimii sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Liikuntalaissa ja asetuksessa liikunnan edistämisestä on säännelty valtion liikuntatoimen organisaatiota, valtion liikuntaneuvostoa ja alueellisia liikuntaneuvostoja sekä liikuntaa tukevaa valtionrahoitusta. Valtion rahoitusta sääntelee myös valtionavustuslaki.

Liikuntalain tarkoitus on määritelty lain 1.2 §:ssä. Se ilmentää valtion liikuntapolitiikan arvopäämääriä. Ne on esitetty varsin yleisessä muodossa, niin kuin asianmukaista onkin. Kysymys ei ole silti pelkästä ohjelmajulistuksesta, koska liikunta-avustusten myöntäminen on osaltaan kytkeyty liikuntalain tavoitteisiin.

Liikuntalain tavoitteena on lain 2 §:n 1 momentin mukaan edistää

- 1 eri väestöryhmien mahdollisuuksia liikkua ja harrastaa liikuntaa;
- 2 väestön hyvinvointia ja terveyttä;
- 3 fyysisen toimintakyvyn ylläpitämistä ja parantamista;
- 4 lasten ja nuorten kasvua ja kehitystä;
- 5 liikunnan kansalaistoimintaa mukaan lukien seuratoiminta;
- 6 huippu-urheilua;
- 7 liikunnan ja huippu-urheilun rehellisyyttä ja eettisiä periaatteita sekä
- 8 eriarvoisuuden vähentämistä liikunnassa.

Liikuntalain 2 §:n 2 momentissa on säädetty siitä, että tavoitteen toteuttamisessa lähtökohtina ovat tasa-arvo, yhdenvertaisuus, yhteisöllisyys, monikulttuurisuus, terveet elämäntavat sekä ympäristön kunnioittaminen ja kestävä kehitys.

OKM:n tehtävänä on edistää osaltaan liikuntatoimintaa sekä huippu- ja muuta kilpaurheilua ja luoda sille menestymisen edellytyksiä. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että urheilutoiminta olisi Suomessa valtiojohtoista niin kuin ei ole esimerkiksi yritystoiminta,

vaikka työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) jakaa yritystukia ja pyrkii edistämään yritysten toimintaedellytyksiä.

OKM osallistuu urheilun ja liikunnan rahoitukseen jakamalla järjestöille yleis- ja erityisavustuksia. OKM myöntää urheilun alalla myös tappiontakuita, jakaa rahaa urheiluakatemia- ja seuroille sekä apurahoja huippu-urheilijoille. Avustuksen perustana olevina toimintamenoina ei liikuntalain mukaan pidetä liiketoiminnasta aiheutuvia menoja. Valtionavustukset perustuvat veikkausvoittovaroihin. Nämä varat eivät näin ole veronmaksajilta kerättyjä varoja vaan monopoliasemassa olevan rahapeliyhtiön tuottoja. Julkisia varoja ne kuitenkin ovat, ja niiden jakaminen on julkisen vallan käyttöä.

4 Yleisavustusten jakaminen liikuntaa edistävälle järjestöille

4.1 Järjestelmästä ja sen normipohjasta

Valtion liikuntamäärärahojen jakamisen perusteista on säädetty liikuntalaissa. Valtionavustuspäätöksiä valmistellaan virkatyönä OKM:ssa. Liikuntalain 6 §:n 2 momentin mukaan valtion liikuntaneuvosto antaa asiantuntijaelimenä lausuntoja toimialansa liikuntamäärärahojen käytöstä. Valtion liikuntamäärärahoja koskeva päätös on OKM:n päätös, ja se on luonteeltaan hallintopäätös.

Valtionavustuksiin käytetään veikkausvoittovaroja, joista jaetaan avustuksia myös tieteeseen, taiteeseen ja nuorisotyöhön. Veikkausyhtiö ei kuitenkaan osallistu liikunta- eikä muidenkaan avustusten jakamisen valmisteluun. Sillä on tosin yhteistyökumppaneita, mutta niillekään se ei voi jakaa avustuksia, vaan se toimii tavanomaisten sponsoritoiminnan toimintaperiaatteiden mukaisesti. Vertailun vuoksi voidaan mainita, että Raha-auto-maattiyhdistyksessä (RAY) järjestöt (käytännössä edunsaajat) osallistuvat RAY:n hallinnossa voittovarojen jakamisen valmisteluun. Päätöksenteko kuuluu kuitenkin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle (STM). Kun rahapeliyhteisöjen toiminnot yhdistetään vuoden 2017 alusta, joudutaan päätöksentekoprosessia myös harkitsemaan uudelleen.

Valtionavustuksia sääntelee yleislakina vuonna 2001 annettu valtionavustuslaki. Liikuntaa edistävälle järjestöille myönnettävien valtionavustusten kannalta tärkeitä lainkohtia ovat muun muassa valtionavustuslain 7 § (valtionavustuksen myöntämisen yleiset edellytykset) ja 11 § (valtionavustuspäätös).

Liikuntajärjestön valtionavustuksen myöntämisen perusteista on säädetty liikuntalain 12 §:n 3 momentissa. Tämän lainkohdan mukaan valtionavustuksen määrää harkittaessa otetaan huomioon liikuntaa edistävän järjestön toiminnan laatu, laajuus ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus sekä se, miten järjestö toteuttaa liikuntalain tavoitteita sekä liikunnan ja urheilun eettisiä periaatteita, miten järjestö noudattaa Suomea sitovia kansainvälisiä säännöksiä ja miten järjestö edistää yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa. Lain 12 §:n 5 momentissa on edelleen säädetty, että tässä pykälässä tarkoitetuista valtionavustuksen myöntämisen perusteista voidaan antaa säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Liikunnan edistämisestä vuonna 2015 annetun valtioneuvoston asetuksen (550/2015) 9 §:ssä on säädetty valtionavustuskelpoiseksi hyväksytyn järjestön vuosittaisen toiminta-avustuksen hakemisesta. Ministeriön vahvistamalla lomakkeella tulee tämän mukaisesti esittää:

- 1 järjestön suunnitelma toiminnan tuloksista ottaen huomioon liikuntalain mukaiset tavoitteet;
- 2 erittely talousarvion mukaisista varsinaisen toiminnan menoista ja tuloista;
- 3 luettelo järjestön palveluksessa olevasta henkilöstöstä ja sen palkkausperusteista;

- 4 selvitys järjestön saamista muista julkisista avustuksista ja varsinaiseen toimintaan käytettävissä olevista varoista;
- 5 selvitys siitä, miten järjestö on toteuttanut liikunnan ja urheilun eettisiä periaatteita sekä noudattanut Suomea sitovia kansainvälisiä sopimuksia;
- 6 selvitys siitä, miten järjestö on edistänyt yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa.

Valtionavustusjärjestelmän perusteiden mukaista on se, että lomakkeessa esitettävät tiedot perustuvat liikuntalakiin.

Asetuksen avainkohta on sen 10 §, jossa on säädetty valtionavustuksen myöntämisestä. Tämä asetuksenkohta kuuluu seuraavasti:

Toiminta-avustus myönnetään tulosperusteisesti järjestön toimintasuunnitelman ja talousarvion perusteella. Tulosperusteita arvioidaan suunnitellun ja toteutuneen toiminnan perusteella.

Toiminnan laatua arvioidaan suhteessa kunkin järjestön asettamiin tavoitteisiin ja niiden toteutumiseen sekä 1 momentissa tarkoitettuihin tulosperusteisiin. Toiminnan laajuutta arvioitaessa otetaan huomioon järjestön säännöllisen toiminnan piirissä olevien henkilöiden määrä sekä toiminnan vaikuttavuus ja alueellinen kattavuus. Yhteiskunnallista vaikuttavuutta arvioitaessa otetaan huomioon järjestön aktiivisuus yhteiskunnallisissa asioissa.

Avustuksen tarvetta harkittaessa otetaan huomioon järjestön taloudellinen tila. Taloudellisuutta arvioitaessa kiinnitetään huomiota oman toiminnan tuottoihin, hallinnon kustannusten osuuteen kokonaiskustannuksista sekä toiminnan tuottavuuteen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö antaa avustuskelpoisille liikuntaa edistäville järjestöille vuosittain määrärahojen haettavaksi julistamisen yhteydessä ohjeet valtionavustukseen hyväksyttävistä menoista.

4.2 Valtionavustuskriteerien lähempi määrittäminen ja niiden oikeusvaikutukset

Liikuntaa edistävien järjestöjen valtionavustuspäätösten on perustuttava edellä siteerattuihin liikuntalain ja liikunnan edistämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen säännöksiin. Kriteerit ovat varsin väljiä, niin kuin niiden tulee olla.

OKM:ssä on vahvistettu laatuarviointia varten suuntaa-antavat prosenttiosuudet. Ne ovat lajiliitoille harrasteliikunnan osalta 55 %, huippu-urheilun osalta 25 % sekä järjestö- ja seuratoiminnan osalta 20 %. Suuntaa-antavien lukujen vahvistaminen sisältää hyvin merkittävän urheilu- ja liikuntapoliittisen linjanvedon. Se antaa konkreettisen pohjan valtionavustuspäätösten tekemiselle. Vaikka kysymys on viranomaisen päätöksestä, on tärkeää, että valmistelussa otetaan huomioon urheilun kansanliikkeen näkemykset.

Eri kansalaispiirien ja urheiluväen käsitykset vaihtelevat paljonkin siinä, millaisia prosenttiosuuksien tulisi olla. Silloin, kun Suomi ei saa menestystä olympiakisoissa, yleinen kansalaismielipide vaatii painopisteen tuntuva siirtämistä huippu-urheiluun. Poliittisten päättäjien ja mielipidevaikuttajien piirissä on toiselta puolen henkilöitä, jotka haluaisivat lopettaa huippu-urheilun tukemisen valtion varoista. Kumpikaan ääripää ei ole nykyisen lainsäädännön mukaan mahdollinen. Niinpä liikuntalain tavoitteisiin kuuluu myös

huippu-urheilun edistäminen. Prosenttiosuuksia ei tulisi muuttaa nopeasti ja jyrkästi, jotta järjestöjen toiminta voi olla suunnitelmallista. Sinänsä voidaan kiinnittää huomiota siihen, että näin tärkeästä asiasta ei päätetä edes asetustasoisesti.

Sitovien ja nykyistä yksityiskohtaisempien prosenttiosuuksien vahvistaminen olisi hyvin vaikeaa järjestöjen erilaisuuden vuoksi. Vertailun vuoksi voidaan mainita, että yliopistorahoitus perustuu aritmeettiseen malliin, eikä se ole vailla suuriakin ongelmia. Pelkästään urheilun lajiliitot ovat keskenään erilaisia jopa tiettyjen lajiryhmien sisällä. Muiden liikuntajärjestöjen profiilit poikkeavat lajiliitoista ja ovat usein myös erilaisia keskenään. Monet valtionavustuksen kriteerit ovat huippu-urheilulle varsin kaukana ja kilpaurheilullekin hiukan etäisiä. Ne onkin laadittu kaikkia liikuntajärjestöjä silmällä pitäen.

Suomessa on urheilulajeja kuten mäkihyppy ja paini, jossa on vain vähän harrastajia – ja nekin pääasiassa miehiä – ja joissa on ainakin aika ajoin ollut hyvä arvokisamenestys. Vastaavasti on lajeja kuten jalkapallo, jossa on paljon harrastajia ja runsaasti juniorityötä mutta ei kansainvälistä menestystä. Arvokisamenestys riippuu paljon siitä, miten kova kilpailu lajissa on. Lajien ja lajiliittojen diversiteetti tulisi ymmärtää valtionavustuspäätöksissä.

Nykyisen liikuntalain säätämisen jälkeen on pyritty kehittämään avustuskohdeiden järjestökohtaista arviointitapaa. Tällaista selvittelytyötä on tehty ennenkin, ja se on tuottanut varsin paljon raportteja. On kartoitettu sitä, mitä tietoja järjestöistä tulisi kerätä ja mitkä ovat valtionapujen jakamisen kriteerit. Valtionavustusta koskevat asiakirjat on uusittu näiden kartoitusten pohjalta (Yleisavustushakemus, Liikuntaa edistävät järjestöt/Lomake 23). Vain sellaisia tietoja tulisi kerätä, joilla on merkitystä valtionavustuspäätöksiä tehtäessä.

Sellaista mallia ei ole onnistuttu kehittämään, jossa yleisesti hyväksyttävällä tavalla rahanjako perustuisi puhtaaseen matematiikkaan. Järjestelmään syötettyjen tietojen perusteella ei jakopäätös voi suoraan syntyä. Kaikkien kriteerien osalta ei liioin ilmene, miten niitä on tarkoitus soveltaa. Tällainen on esimerkiksi järjestön talous. Onko niin, että hyvin hoidettu talous, joka sisältää merkittävän oman rahoituksen, on valtionavustusta heikentävä tekijä vai päinvastoin? Valtionavustusjärjestelmän tulisi olla kannustava ja hyvää taloudenpitoa palkitseva. Tähän palataan jäljempänä.

Jos halutaan saada menestystä olympiakisoissa, tulisi voimavaroja monien kokemusten perusteella keskittää tiettyihin lajeihin ja tiettyihin urheilijoihin. Yksi tapa, joskaan ei toki ainoa, olisi tällöin vahvistaa Olympiakomitean huippu-urheiluyksikköä. On syytä todeta, että Olympiakomitean huippuyksikkö ei ole oikeussubjekti. Suomen Olympiakomitealle voidaan kuitenkin antaa valtionavustusta käytettäväksi huippuyksikön toimintaan.

Valtionavustusten jakoperusteissa ei saa mennä laissa ja asetuksessa mainittujen kriteerien ulkopuolelle. Vaikka päätöksenteossa on sijaa harkinnalle, valtionavustuspäätös ei ole puhtaasti poliittinen päätös. Kullekin laissa ja asetuksessa mainitulle kriteerille voidaan hakea oikeudellista merkityssisältöä niitä avaamalla. Niinpä esimerkiksi eettisille periaatteille saadaan kiinnekohtia SUEK:n tehtäväluettelosta ja valtiosopimuksista. Antidopingtoiminta, joka sisältyy eettisiin periaatteisiin, tarkoittaa ensisijassa sitouttamista, valistustyötä, testauksia, asianmukaisia kurinpitotoimia ja pidättäytymistä kaikesta dopingtoiminnasta.

Jos lajissa paljastuu dopingtapaus, jota ei voida yhdistää liiton toimintaan, ei liiton voida muitta mutkitta katsoa menetelleen epäeettisesti. Olennaista on, millaista antidopingtyötä on tehty ja ovatko lajiliiton toimihenkilöt sotkeutuneet dopingtapaukseen. Tältä osin on joissain tapauksissa saatettu syyllistyä takaisinperinnässä tai maksatuksen keskeytyksessä ylireagointiin. Määräykset ovat asiasta kuitenkin kohdallaan.

NHL ja sen pelaajayhdistys järjestävät jääkiekon World cupin. Dopingtestaus ja sanktiojärjestelmä perustuvat turnauksessa ja sen harjoitusotteluissa NHL:n antidopin-

gojelmaan. Tämä vaikuttaa siihen, miten pelaajia voidaan testata ja mitkä ovat kiellettyjä aineita myös turnaukseen kuuluvissa harjoitusotteluissa.

Jos olisi oltu hyvin tiukkoja, Suomen Jääkiekkoliittoa olisi voitu vaatia jäämään turnauksesta pois, kun antidopingtoiminta ei tässä tapauksessa perustu WADC:iin. Kun näin ei tapahtunut, herää kysymys, voitaisiinko valtionavustusta vaatia takaisin. Kyseessä olisi varsin raju toimenpide, eikä se läpäisisi oikeudellista testiä. Jälkikäteen esitettäisiin näet sellaisia vaatimuksia, joita ei voida kiistattomasti tukea valtionavustuksen hakuvaiheessa annettavaan informaatioon. Kun World Cupin antidopingtoiminta perustuu WADA:n ja kilpailunjärjestäjän sopimukseen, ei perustetta valtionavustuksen takaisinperintään näytä olevan. Olisi kohtuutonta vaatia Suomea jäämään pois huipputurnauksesta, jossa kaikki muut maailman parhaat maat ovat mukana.

4.3 Hallintolain 6 §:n vaikutus valtionavustusten myöntämiseen

Hallinnon oikeusperiaatteista on säädetty hallintolain 6 §:ssä. Hallinnon aineellisia oikeusperiaatteita ovat yhdenvertaisuus, tarkoitussidonnaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojaperiaatteet. Niin kuin oikeudelliset periaatteet yleensäkin myös nämä hallinnon oikeusperiaatteet ovat saaneet sisältöään lain esitöistä, tuomioistuinkäytännöstä ja oikeuskirjallisuudesta. Niiden on katsottu rajoittavan harkintavaltaa ja toimivan harkintavallan väärinkäyttöä estävinä periaatteina. OKM:n on noudatettava näitä hallinnon oikeusperiaatteita kaikissa virkatoimissaan, niin myös avustuspäätöksiä tehdessään. Esimerkiksi harkintavallan väärinkäyttö, ylittäminen tai alittaminen on hallintopäätöksen valitusperuste.

Valtionavustuksia koskevat päätökset tehdään kokonaisharkintaa käyttäen. Tasapuolisen kohtelun vaatimus asettaa ministeriölle menettelyvelvoitteen. Järjestöille on taattava yhdenvertaiset mahdollisuudet hoitaa asioitaan ja valvoa oikeuksiaan hakemusasioissa. Tasapuolisen kohtelun vaatimuksen vuoksi päätöksentekijä ei voi vaihdella tietyn tosiseikan kohdalla käytettävää harkintaperustetta hakijoiden kesken, ellei viranomaisella ole tähän objektiivisesti perusteltua syytä. Mikäli relevantilta osin samankaltaiset hakijat saavat eri määrän valtionavustusta, tulee päätöksen asianmukaisuuden ilmetä perusteluista.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaistoimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella syntyviä oikeutettuja odotuksia. Näin esitetty luottamuksensuojan periaate perustuu paljolti perustuslain 21 §:ssä ilmaistuun hyvän hallinnon vaatimukseen. Vilpittömässä mielessä toimivan liikuntajärjestön on voitava luottaa ministeriön toiminnan oikeellisuuteen ja hallintopäätöksen pysyvyyteen. Luottamuksensuojaperiaatteen mukaan viranomaistoimen on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella yksityiselle syntyviä oikeutettuja odotuksia.

Luottamuksen suojaa on viime aikoina käsitelty paljon oikeuskirjallisuudessa. Tämä periaate estää muun muassa puuttumisen hallintopäätökseen jälkikäteen. Tämän mukaisesti ei esimerkiksi antidopingasioissa voida asettaa jälkikäteen sellaisia vaatimuksia, joihin vilpittömässä mielessä olevan lajiliitto ei ole voinut varautua. Ministeriöllä on lisäksi oltava toimelleen objektiivinen peruste.

Ministeriön toimet voivat synnyttää luottamuksensuojan jo ennen varsinaisen hallintopäätöksen tekemistä. Tällaisia toimia voivat olla ministeriön antama neuvonta, lupaukset ja muut ennakkotiedot. Tämä voi koskea muun muassa oman varainhankinnan vaikutusta valtionavustuksen määrään sekä sitä, onko kyseessä tappiontakuu vai avustus, joka jää tuen saajalle, jos toiminta on esitetyn mukaista. Esitetyssä suhteessa informaatioissa on ollut puutteita. Saadun tiedon mukaan eräälle STM:n rahoittamalle järjestölle on avustuksen

saamisen jälkeen ilmoitettu, ettei kansainväliseen kongressiin saa osallistua. Tämäkin on ongelmallista luottamuksensuojan kannalta, kun rajoitusta ei ole esitetty etukäteen. Tällainen kategorinen kieltäminen vaikuttaa muutenkin asiattomalta.

Luottamuksensuojaa nauttivien oikeuksien ja etuuksien on oltava lakiperusteisesti perusteltavissa. Neuvonnan asianmukaisuudella on liikunta-avustusten osalta tärkeä merkitys, koska valtionavustuslain mukaan viranomaisella on neuvontavelvollisuus. On kuitenkin huomattava, että avustuksen tarkkaa määrää ei voida laskea avustuksen myöntämisen perusteista. Luottamuksensuojalla ei liioin suojata liikuntajärjestön taitamattomuutta. Vilpittömään mieleen ei liioin voi vedota, jos ennakkokannanotto tai ohje on selvästi lainvastainen.

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. OKM voi siten käyttää toimivaltaansa vain liikunta- ja valtionavustuslain mukaisiin tarkoituksiin. Vastaavasti on valtionavustuksiin liitettävien ehtojen liittyttävä avustuksen käyttötarkoituksiin. Tätä asetelmaa arvioidaan jäljempänä myös yhdistysten itsemääräämisoikeuden kannalta. Valtionavustuslain 11 §:n 4 momentin mukaan avustuspäätökseen voidaan ottaa ehtoja, jotka ovat välttämättömiä, jotta avustuksia käytetään yhteiskunnallisesti hyväksyttävästi ja sille asetettavien ehtojen mukaisesti. Tämä lainkohta ilmentää hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Lainkohdasta voidaan alleviivata sanaa välttämättömiä.

Valtionavustuslain 11 §:n 4 momenttia vasten voidaan arvioida muun muassa kysymystä alkoholin anniskelun kieltämisestä valtionavustusta saavien lajiliittojen toiminnassa. Alkoholin kuten oluen myymisen kieltäminen urheiluhallissa ei ilmeisesti täyttäisi asiayhteyksivaatimusta. Alkoholilainsäädännössä sitä paitsi asetetaan tai voidaan asettaa rajoituksia alkoholin myymiselle ja markkinoinnille sekä sponsoriyhteistyölle. Näiden vaatimusten kiristäminen valtionavustusehdoissa ei vaikuttaisi asianmukaiselta. Alkoholin tarjoamisen tai panimoyhteistyön kieltäminen valtionavustusehdoissa ei sitä paitsi ilmeisesti voisi koskea liigojen toimintaa, jos ne eivät saa valtionavustuksia.

Hallinnon suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaistoimen on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden. Suhteellisuusperiaatetta joudutaan arvioimaan valtionavustuksen tilanteessa, kun harkitaan avustuksen saajan kannalta epäedullisia seuraamuksia, rajoituksia tai velvoitteita. Tämä voi koskea muun muassa avustuksen takaisinperintää. Seuraamuksen on oltava oikeamittainen. Sellainen se ei olisi, jos valtionavustus vaadittaisiin kokonaisuudessaan takaisin vähäisen rikkeen vuoksi. Markkinointiyhteistyön kieltäminen valtionavustusehdoissa alkoholiyrittäjien kanssa olisi myös suhteellisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen.

Objektiviteettiperiaate tarkoittaa toiminnan puolueettomuutta. Päätöksentekijä ei saa antaa omien mieltymystensä vaikuttaa hallintotoimeen. Siihen ei liioin saa vaikuttaa henkilökohtaisen taloudellisen edun tavoittelu. Puolueettomuusperiaatetta voidaan pitää mitapuuna, kun arvioidaan kysymystä hyvä veli -verkostoista urheilujärjestöjen johtotehtävissä vaikuttavien henkilöiden sekä OKM:n virkamiesten välillä. Valtionavustuspäätöksiin eivät saa vaikuttaa ystävyys-suhteet tai niiden puuttuminen. Tärkeää on se, että yksittäisten päätöksentekotilanteiden ohella hallinto myös näyttää ulospäin puolueettomalta.

Valtionavustuksen myöntämistä koskevaa päätöksentekoon ja siihen sisältyvää harkintaa on arvioitu korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ratkaisussa T 132/2002. Se koski Suomen Salibandyliiton valitusta sille myönnetystä valtionavustuksesta, jota liitto piti liian pienenä. KHO hylkäsi valituksen. Se katsoi ministeriön tehneen päätöksensä sille kuuluvan toimivallan nojalla ja sen rajoissa. Perusteluissa katsottiin niin ikään, ettei ministeriön päätös loukannut yhdistyksen yhdenvertaisuutta suhteessa muihin avustuksen hakijoihin.

KHO:n ratkaisun mukaan liikuntajärjestöille annetut ohjeet valtionavustuksen hakemisesta eivät olleet tulosperusteisten kriteerien osalta sitovia vaan ohjeellisia. Tässä suhteessa oikeustila ei ole muuttunut.

KHO:n ratkaisu on annettu aikana, jolloin sovellettava normisto ei ollut samanlainen kuin se on nykyisin. Perustelut ovat silti valideja. OKM:llä on harkintavaltaa, mutta sen käyttöä on entisestään oikeudellistettu. Hallinnollisessa lainkäytössä voidaan myös selvittää monipuolisesti sitä, onko harkintavaltaa käytetty lainmukaisesti. Se voidaan myös todeta, että Suomen Salibandyliiton valtionavustus on nyttemmin lisääntynyt lajin aseman vakiinnuttua Suomessa. Keskustelua on käyty ja käydään vastaisuudessakin siitä, missä määrin tuetaan vanhoja ja missä määrin uusia lajeja, ja miten mitataan urheilumenestystä yhtäältä olympia- ja muiden lajien välillä.

Liikuntaa edistävien järjestöjen valtionavustusten käsittelyä on aivan viime aikoina pyritty kehittämään. On kehitetty sähköistä tietojärjestelmää ja avustuskriteerejä, rakennettu tuloskortteja ja selvitelty arviointipaneelin käyttömahdollisuutta. Tuloskeskusteluja voidaan käydä samalla tavoin kuin yliopistojenkin kanssa. Valtion liikuntaneuvosto on asettanut tavoitteeksi järjestelmän läpinäkyvyyden, avoimuuden ja yhdenvertaisuuden sekä hyvän hallinnon vaatimusten huomioon ottamisen. Oikeudelliselle kielelle käännettyinä nämä merkitsevät hallintolain mukaista toimintaa. Jos halutaan tulosperusteisten kriteerien olevan sitovia, tästä on määrättävä selkeästi etukäteen ja siitä on informoitava asianmukaisesti avustuksen hakijoita.

5 Yleis- ja erityisavustukset sekä avustuksen ehdot

Yleisavustusta saavat liikuntaa edistävät järjestöt voivat hakea ja saada myös erityisavustuksia. Avustusten jakautuminen yleis- ja erityisavustuksiin on vanha perinne, ja sillä on ollut tietty olemassaolon oikeutuksensa. Erityisavustuksilla voidaan tukea projekteja kuten rakennushankkeita tai yksittäisiä tapahtumia, joihin järjestön saama yleisavustus ei riitä. Erityisavustukset ovat vahva instrumentti valtion liikuntapolitiikassa erityisesti silloin, kun haettavana on rahoitusta ministeriön ideoimille hankkeille. Ne eivät välttämättä ole korkealla järjestöjen omissa prioriteeteissa. Tämä ei ole ongelmaton asetus.

Mitä enemmän on erityisavustuksia, sitä vähemmän varoja on käytettävissä yleisavustuksiin. Asetelma ja siitä aiheutuva ongelma on hieman saman tyyppinen yliopistorahoituksessa. Perusrahoitus on vähentynyt merkittävästi, ja kompensationsa on jaossa jonkin verran muodinmukaisiin hankkeisiin profilointirahaa, jonka hakeminen on monimutkainen ja kuormittava prosessi. Tämä ei tue yliopistoautonomiamia. Yliopistojen tulisi itse voida päättää toimintansa suuntaamisesta ja painopisteistä.

Esitetyin tavoin OKM pystyy jakamaan rahaa liikuntaan ja urheiluun omien tavoitteenasettelujensa perusteella. Järjestöjen kannalta kysymys on tällöin siitä, haetaanko rahaa hankkeeseen, joka ei aidosti innosta mutta jonka myötä voidaan toimistossa työllistää henkilökuntaa. Erimielisyyttä voi syntyä valtionavustuksen myöntäjän kanssa siitä, ovatko kaikki projektin kulut todellisia vai onko niihin osoitettu myös muun toiminnan kuluja.

Valtionavustopolitiikassa olisi tarkoituksenmukaista siirtää painopistettä erityisavustuksista yleisavustuksiin. Se lisäisi järjestöjen mahdollisuutta päättää omista prioriteeteistaan. Tällä tavoin voitaisiin lisätä järjestöjen itsemääräämisoikeutta ja estää sen vaikutelman syntymistä, että järjestöt ovat valtion liikuntapolitiikan toteuttamisen välineitä. Tätä linjausta puoltavat myös käytännössä havaitut epäselvyydet yleis- ja erityisavustuksen rajanvedossa.

Yleis- ja erityisavustuksen välinen raja on häilyvä. Tämä on aiheuttanut vaikeuksia myös viranomaiselle. Yleisavustusta voidaan myöntää järjestön toimintaan yleisesti tai tiettyyn osaan toiminnasta. Erityisavustusta voidaan jakaa vain laissa nimenomaisesti määriteltyyn tarkoitukseen. Jos järjestö hakee yleisavustusta ja avustus myönnetään erityisavustuksena, päätös on asianmukainen, jos hakemus täyttää tarkoitukseltaan erityisavustuksen tunnusmerkit. Jos näin ei ole, avustusta tulisi käsitellä yleisavustuksen tunnusmerkkien mukaan. Tältä osin ongelma on ollut todellinen. Erityisavustukseksi on voitu vastoin hakemusta määritellä toiminto, joka ei ole projekti vaan osa järjestön pysyvää toimintaa.

Vain ne ehdot ja rajoitukset, jotka on avustuksen käytöstä mainittu avustuspäätöksessä, ovat hyväksyttäviä. Muissa asiakirjoissa kuten liitteissä tai yleisessä ohjauksessa olevat ehdot

eivät ole päteviä, jos ne ovat ristiriidassa varsinaisen avustuspäätöksen kanssa. Jos ehdot ovat epäselviä, niitä on tulkittava laatijan vahingoksi. Luottamuksensuojaperiaatteen mukaisesti järjestön tulee voida luottaa aikaisempaan viranomaiskäytäntöön ehtojen soveltamisessa. Luottamuksensuojan osalta voidaan tässä viitata yhteen esimerkkiin. OKM:n nykyisen kannan mukaan kuluja, joita ei hyväksytä erityisavustuksen kuluiksi, ei hyväksytä myöskään yleisavustuksen kuluiksi. Aikaisemmin käytäntö on ollut toinen.

Käytännössä on syntynyt vaikeuksia siinä, mitkä kulut voidaan hyväksyä valtionavustuksesta katettaviksi kuluiksi. Tältä osin hakija voi tukeutua annettuun informaatioon, joka voi perustua myös julkiseen ilmoitukseen (vrt. Wärtsilä Meriteollisuus Oy:tä koskeva ratkaisu KKO 1999:32. Yrityksen alihankkijoilla oli oikeus luottaa kauppa- ja teollisuusministerin ja ministeriön kansliapäällikön julkiseen ilmoitukseen siitä, että alusten rakennusaikainen rahoitus on turvattu).

Myös liikuntajärjestöille voidaan myöntää avustusta ppp (public private partnership) tyyppisiin järjestelyihin. Niissä saadaan hankkeeseen ulkopuolista yksityistä rahaa. Jos rahoitusosuuksista (järjestö, valtio ja ulkopuolinen tukija) tehdään sopimus, se velvoittaa kaikkia osapuolia. Valtion rahoitusosuutta ei saa vähentää sen perusteella, että valtion käsityksen mukaan erityisavustusta vähennetään ulkopuolisen rahoituksen määrällä.

6 Piirteitä urheilu- ja muiden järjestöjen taloudesta ja riippumattomuudesta

Urheilun keskusjärjestö, jollainen on Suomessa vuoden 2017 alusta Suomen Olympiakomitea, ja urheilun lajiliitot sekä muut urheilun ja liikunnan alan järjestöt ovat oikeudellisesti luonteeltaan aatteellisia yhdistyksiä. Ne asettavat itse arvopäämääränsä ja määrittävät toimintatapansa. Kun aatteellisten yhdistysten toiminta on yksityisoikeudellista toimintaa, järjestöt eivät ole sidoksissa valtion liikuntapolitiikkaan, elleivät ne siihen itse sitoudu.

Silloin kun yhdistyksellä on itsenäinen talous ja oma varainhankinta, ulkopuoliset eivät ainakaan lähtökohtaisesti pääse vaikuttamaan toimintapolitiikkaan. Tällaisia yhdistyksiä ovat esimerkiksi ammattiliitot. Ne eivät saa valtionapua, vaan ne rahoittavat toimintaansa jäsenmaksuilla sekä liike- ja sijoitustoimintansa tuotoilla. Niiden taloudelliseen asemaan vaikuttaa jäsenmaksujen vähennyskelopaisuus verotuksessa, mutta tämä ei kavenna niiden toiminnan itsenäisyyttä.

Rekisteröidyt puolueet saavat valtion varoista puoluetukea ja niiden eduskuntaryhmät eduskunnan varoista kansliamäärärahoja. Tuen saamisen edellytyksenä on se, että puolueella on toiminnan kansanvaltaisuusperiaatetta ilmaisevat säännöt. Tämän enempää ei sitoutumista tarvita. Puoluetuen myöntämisen kriteeri on matemaattisen selkeä: eduskuntapaikkojen määrä. Tämän vuoksi ei mitään harkintaa edellyttäviä jakokriteereitä tarvita. Puolueet eivät näin joudu sitoutumaan mihinkään arvopäämääriin tukea saadakseen. Kansanvaltaisessa maassa olisikin hyvin outoa, jos toisin olisi. Poliittisten nuorisojärjestön valtionavustuksien myöntämiseen sisältyy harkintaa, mutta se ei ole vaikuttanut käytännössä näiden järjestöjen toiminnan suuntaamiseen. Siitä huolimatta on voitu käydä julkista keskustelua siitä, onko kaikkia järjestöjä kohdeltu tasapuolisesti.

Suomalaisessa urheilussa lajiliitot ovat harvoin taloudellisesti itsenäisiä. Valtakunnalliset liitot saavat valtionapua ja paikalliset seurat kunnan tukea. Taloudellista tukea tulee myös sponsoreilta ja muilta yhteistyökumppaneilta. Urheilu nielee nykyisin sen verran paljon varoja, ettei laajamittainen toiminta olisi mahdollista ilman julkista tukea. Jos liikunta tai urheilua harjoittava järjestö ei hae tai tarvitse valtionapua, se voi suunnata toimintaansa vapaasti siinä missä esimerkiksi ammattiliitot. Tämä on vain harvoille lajiliitoille mahdollista toisin kuin eräille seuroille.

Kun urheilu- ja liikuntajärjestöjen talous perustuu huomattavalta osalta julkisen tukeen, on jossain voitu ajatella niinkin, että järjestöt ovat valtion ohjauksessa ja epäitsenäisiä valtion liikuntapolitiikan toteuttajia. Tämä on virheellinen käsitys. Valtionapuehtojen noudattaminen ei merkitse sitä, että järjestöstä olisi tullut epäitsenäinen toimija. Järjestöt joutuvat kuitenkin alistumaan siihen, että julkinen tuki vaikuttaa merkittävästikin niiden toimintaan. Jotta ne voivat ylipäättään saada valtionavustusta, niiden on muun muassa

sitouduttava antidopingtoimintaan. Valtionavustuksia haettaessa on nieltävä se, että liikuntalainsäädäntöön perustuvat toiminnan priorisoinnit eivät välttämättä ole samoja kuin järjestön omat tavoitteet. Ongelmat ovat suurimat järjestöillä, joiden valtionapu ylittää 50 % toimintamenoista.

7 Kokemuksia julkisen rahan jakamisesta eräillä urheilun ulkopuolisilla kohdealueilla

Opetus- ja kulttuuriministeriö jakaa yliopistoille niin sanottua perusrahoitusta tulosohjausjärjestelmän perustella. Kysymyksessä ei ole samanlainen valtionapu kuin liikuntajärjestöjen saama valtionavustus. Yliopistot kuuluvat tavallaan sinänsä hiukan epämääräisen käsitteen valtiokonserni piiriin, eivätkä ne ole aatteellisia yhdistyksiä. Tulosohjausjärjestelmä on hyvin yksityiskohtainen. Se on yliopistoautonomian kannalta ongelmallinen, koska se ohjaa voimakkaasti yliopistoja tekemään asioita, joita ne eivät välttämättä muuten tekisi.

OKM:n harkintavaltaa ei ole kriteerien tultua vahvistetuiksi kovin paljon. Rahanjako on kyllä ennustettava eikä se ole mielivaltainen, mutta tulos ei ole yliopistopoliittisesti tarkoitustaan vastaava. Asetelma on samanlainen yliopistojen sisällä. Yliopisto käy tiedekuntien kanssa tulosneuvottelut oman tulosohjausmallinsa perusteella. Tässäkin tapauksessa malli tuottaa lähtökohtaisesti tietyn lopputuloksen, vaikka sitä voidaan hiukan kalibroida.

Yliopistojen tulosohjausjärjestelmässä oma varainhankinta ei vähennä perusrahoitusta. Järjestelmä on tällä tavoin omaan varainhankintaan kannustava. Yliopistojen varainhankinta, joka koostuu mm. ulkopuolisesta tutkimusrahoituksesta, onkin hyvin merkittävä. Yliopistojen kannalta vielä tuloksellisempi on finanssipääomakeräys, joka toteutettiin ensimmäisen kerran vuosina 2010–2011. Uusi finanssipääomakeräys on käynnissä vuosina 2014–2017.

Finanssipääomakeräyksessä valtio maksaa vastinrahaa sille määrälle, jonka kukin yliopisto on kerännyt. Ensimmäisessä finanssipääomakeräyksessä vastinrahan kerron oli niinkin korkea kuin 2,5. Nyt käynnissä olevan finanssipääomakeräyksessä ei ole vahvistettu vastinrahan kerrointa. Käytössä on 150 miljoonaa euroa vastinrahaa, ja kerroin määräytyy sen mukaan, miten paljon finanssipääomaa ovat kaikki yliopistot keränneet.

Tieteellisten Seurain valtuuskunta (TSV) on jakanut muutamia vuosia tieteellisille seuroille valtionavustuksia tieteellisten seurojen julkaisutoimintaan ja kansainväliseen toimintaan sekä kansainvälisten konferenssien ja kansallisten seminaarien järjestämiseen. Nyttemmin seura jakaa valtionavustuksia myös liikunta-alan kansainvälisten konferenssien, mikä on juuri tässä asiayhteydessä huomionarvoista. Aikanaan OKM jakoi TSV:n asemesta kaikki nämä avustukset.

TSV:ssä yhdistyksen asiaan määrätty toimihenkilöt käsittelevät hakemukset ja laativat alustavan päätösesityksen valtuuskunnan avustusjaostolle. Jaosto tekee päätösesityksen valtuuskunnan hallitukselle, joka päättää avustuksista. Hakuprosessi on selkeästi prosessoitu muun muassa esteellisyyskysien ja omarahoituksen osalta. Päätöksentekoon sisältyy runsaasti harkintavaltaa. Kaikki hakijat eivät saa mitään, eikä tukea myönnetä automaattisesti

haetun suuruisena. Määrärahojen käyttöä määrittelevät valtionavustuksia koskevat säädökset. TSV:n on valvottava avustusten käyttöä. Tätä varten avustusten saajien on annettava riittävät ja asianmukaiset tiedot.

TSV on julkisoikeudellinen yhdistys, mutta se ei kuitenkaan kuulu ”valtiokonserniin”. Tällainen status ei kuitenkaan ole edellytyksenä avustusten jakamiselle. Omaksuttu järjestely on osoittautunut onnistuneeksi. Tieteelliset seurat luottavat siihen, että TSV:ssä tässä asiassa toimivilla on päätöksenteossa osaamista, harkintakykyä ja toimialan tuntemusta.

Samanlainen tehtävä kuin TSV:llä on elokuvatuotannon tukemisessa Suomen elokuva-säätiöllä. Se on oikeudelliselta muodoltaan rekisteröity (yksityisoikeudellinen) säätiö, joka jakaa veikkausvoittovaroista OKM:ltä saatuja varoja elokuvatuotantoon.

Taiteen tukeminen ainakin pääosin veikkausvoittovaroista tapahtuu toisenlaista järjestelmää käyttäen kuin liikuntamäärärahojen. Valtiolla on OKM:sta erillinen virasto Taiteen edistämiskeskus, jonka asiantuntijaelimenä toimii taideneuvosto (entinen taiteen keskustoimikunta). OKM nimeää taideneuvoston jäsenet. Jäsenten tulee olla taiteeseen ja kulttuuriin perehtyneitä. Toisin kuin valtion liikuntaneuvostossa taideneuvoston jäseniä valittaessa ei oteta huomioon eduskunnan voimasuhteita.

Taideneuvosto nimeää taiteenaloita taidetoimikunnat, jotka jakavat taiteen avustusten hakijoille valtionavustuksia. Taideneuvosto tekee virastolle (Taiteen edistämiskeskus) esityksen taiteen määrärahojen jakautumisesta sekä päättää sille osoitettujen kehittämisvarojen käytöstä. Taidemäärärahojen jakaminen tapahtuu näin OKM:n ulkopuolella, mutta se on luonteeltaan viranomaistoimintaa. Poliittisia mandaatteja ei ole niin kuin ei ole TSV:ssäkään. Huomionarvoista on kehittämisvarojen käyttö. Huippu-urheiluun verrattava valtionrahoitus keskeisille taidelaitoksille kulkee omia rahoitusväyliään. Kansallisen päänäyttämöiden kuten Kansallisoopperan rahoitus ei näin kilpaile taiteen muun rahoituksen kanssa.

Kuntien saamat valtionavut perustuvat valtionosuusjärjestelmään. Kuntien valtionosuusrahoitus koostuu kahdesta osasta, kustannus- ja tarve-erojen tasauksesta ja tulopohjan tasauksesta. Valtionosuusrahoitus ei ole yleiskatteellinen tuloerä. Sitä ei ole korvamerkitty tiettyjen palvelujen järjestämiseen. Rahoituksen saaja päättää itse valtionosuusrahoituksensa tarkoituksenmukaista käytöstä. Aikaisemmin valtionapua haettiin tiettyihin kohteisiin erikseen.

8 Lajiliittojen liikuntamäärärahojen jakaminen Olympiakomitean päätöksellä

OKM:n hallinnonhaaralla on edellä esitetyn tavoin voitu päätyä erilaisiin ratkaisuihin valtionavustuksen tai valtion perusrahoituksen jaossa. Tämä antaa aiheen pohtia sitä, olisiko nykyiselle liikuntamäärärahojen jakotavalle toteuttamiskelpoista vaihtoehtoa.

Urheilu järjestöjen piirissä on keskusteltu vuosikymmenten ajan siitä, että urheilun keskusjärjestö jakaisi tai keskusjärjestöt jakaisivat liikuntaa edistävien järjestöjen valtionavut liitoille. Kun Valo, Valtakunnallinen urheilu- ja liikuntaorganisaatio ry lopettaa vuoden 2017 alusta toimintansa ja sen toiminnot siirtyvät Suomen olympiakomiteaan, voi tämä keskustelu saada uutta kantavuutta. Tilanne on nyttemmin toinen kuin urheilun jakautumisen aikana, kun keskusjärjestöinä olivat SVUL ja TUL ja Suomen Palloliitto oli keskusjärjestöjen ulkopuolinen lajiliitto. Suomen Olympiakomitean suhde jäsenliittoihin ei liioin ole yhtä kiinteä kuin se oli SVUL:lla.

Edellä on käynyt ilmi, että OKM:n ulkopuolinen yhdistys, säätiö tai ulkopuolisista asiantuntijoista koostuva valtion orgaani voi tehdä sitovan päätöksen tieteen tai taiteen avustusten jakamisesta. Samalla tavoin menetellään urheilun valtionavustusten osalta Skandinavian maissa mitä ilmeisimmin hyvin kokemuksin. Siksi ei meillä olisi tavatonta siirtyä samanlaiseen järjestelyyn. Suomen Olympiakomitea voisi jakaa liikunnan varat ainakin urheilun lajiliitoille liikuntalakia ja liikunnan edistämisestä annettua asetusta noudattaen. Perusteena uudelle organisoimiselle olisi se, että Olympiakomiteassa on tähän tarvittava asiantuntemus. Järjestely edellyttäisi tietenkin sitä kohtaan tunnettavaa luottamusta sekä OKM:ssä että tukea hakevissa järjestöissä. Jos uudelleenjärjestely onnistuisi, se olisi omiaan lisäämään urheilun autonomiaa (sanan muussa kuin oikeudellisessa merkityksessä).

Kokonaan käänteentekevä muutos ei olisi. Olympiakomitea jakaa jo nyt huippuyksikköä varten saamastaan avustuksesta yli puolet eteenpäin. Ehdotuksen toteuttaminen ei välttämättä vaatisi säädösmuutosta. Valtionavustuslain 7 §:n 2 momentti mahdollistaa valtionavustuksen edelleen jakamisen. Asiaa jouduttaisiin kenties tarkastelemaan myös PL 124 §:n kannalta sen arvioimiseksi, onko kyse julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

Jos valtionavustusten jakaminen kuuluisi Olympiakomitealle, tulisi järjestelmä organisoida oikeudellisesti kestäväällä tavalla. Avustuksia tulisi jakaa avustuskelpoisille järjestöille riippumatta siitä, ovatko ne Olympiakomitean jäsenjärjestöjä. Oma kysymyksensä olisi se, voisiko Olympiakomitea jakaa avustusta itselleen vai jakaisiko OKM hakemuksen perusteella sille kuuluvan osuuden.

Päätöksen valmistelu voisi olla samantyyppinen kuin TSV:ssä. Olympiakomitean toimihenkilöt käsittelisivät hakemukset ja laatisivat alustavan päätösesityksen jaostolle,

joka koostuisi Olympiakomitean hallitukseen kuulumattomista henkilöistä. He eivät saisi olla mukana hakijayhdistysten hallituksissa. Päätöksenteko kuuluisi Olympiakomitean hallitukselle, ja päätöksentekoon sovellettaisiin esteellisyyttä koskevia sääntöjä. Hyvän hallinnon vaatimuksena voisi olla se, että jaoston jäsenet vaihtuisivat määrääjain. Olympiakomitea valvoisi avustusten käyttöä samalla tavoin kuin TSV suorittaa omalla sektorillaan valvontaa. Valtionavustukseen tulisi liittää ehtoja samalla tavoin kuin nykyisinkin. Mahdollista olisi tietenkin myös se, että raportointi ei tehtäisi Olympiakomiteaan ja että valvontakin olisi muualla.

Toimeksiantooni ei suoranaisesti kuulu ehdotuksen tekeminen siitä, tulisiko valtionavun jakajana toimia muu kuin OKM. Käsitykseni mukaan tässä hahmoteleman vaihtoehto on kuitenkin harkitsemisen arvoinen. Se siirtäisi urheilu- ja liikuntatoiminnassa painopistettä urheilun kansaliikkeen suuntaan ja sinne, missä urheilu- ja liikuntatoimintaa harjoitetaan ja muistuttaisi edellä tarkasteltuja urheilun ulkopuolella tehtyjä ratkaisuja.

9 Valtionavustusten ehdot yhdistysautonomia huomioon ottaen

Aatteellisten yhdistysten kuten liikuntaa edistävien järjestöjen toiminnan oikeudellisena perustana on yhdistymisvapaus. Siitä on säädetty perustuslaissa, ja sen käyttämisestä on annettu tarkempia säännöksiä yhdistyslaissa. Yhdistymisvapauden yhtenä ulottuvuutena on yhdistysautonomia, yhdistysten itsemääräämisoikeus. Sen ydinsisältönä on yhdistysten oikeus päättää sääntöjensä sisällöstä ja tehdä itse omat päätöksensä.

Yhdistysautonomia rajautuu ensisijaisesti suhteessa julkiseen valtaan. Tältä osin se ei ole kuitenkaan rajoittamaton. Yhdistysten organisaatio on mukautettava yhdistyslain väljiin säännöksiin. Yhdistysautonomian rajat tulevat esiin myös järjestökokonaisuuksien sisällä. Kysymys on myös liikuntaa edistävissä liitoissa siitä, missä määrin yhdistysautonomia toteutuu tai voi toteutua ei vain yksittäisten yhdistysten sisällä vaan myös liittokokonaisuudessa.

Urheilun oikeuden piirissä puhutaan myös urheilun autonomiasta. Se tarkoittaa eri asiaa kuin yhdistysautonomia. Sillä on vain hyvin kapea perusoikeusliittymä. Se, miten urheilutoimintaa harjoitetaan urheilun autonomian suojassa, ei ole valtionavustusten kannalta osoittautunut oikeudelliselta kannalta ongelmalliseksi.

Järjestöissä on toisinaan esitetty, että valtionavustusjärjestelmä loukkaa yhdistysten itsemääräämisoikeutta, kun järjestöt eivät voi saada tukea sellaiseen toimintaan, jota ne itse haluaisivat harjoittaa. Tämä on liikuntapolitiikan piiriin kuuluva näkökohta, mutta oikeudellista perustaa sillä ei ole. Valtionavustuksen hakeminen riippuu yhdistyksestä itsestään. Jos yhdistys haluaa toimia suhteessa julkiseen valtaan riippumattomasti, sen tulee pidättäytyä julkisen avustuksen hakemisesta. Siitä huolimatta järjestöllä voi olla sidonnaisuuksia liittosuhteiden kautta. Lajiliitot ovat jäseniä Suomen Olympiakomiteassa (vuoden 2016 loppuun asti vielä myös Valossa) ja kansainvälisissä lajiliitoissa. Jäsenyys kaventaa niiden itsemääräämisoikeutta kuitenkin vain niissä rajoissa, kuin se on yhdistyslainopin mukaan mahdollista.

Yhdistysten itsemääräämisoikeuteen kajotaan, jos julkinen valta puuttuu valtionavustusehdoissa tai muutoin järjestöjen oikeuteen päättää säännöistään ja oikeuteen tehdä itsenäisesti päätöksiään. Tämän mukaisesti ei esimerkiksi voida edellyttää, että lajiliitolla on erillinen kurinpitoeelin. Yhdistysten on voitava tehdä kurinpitopäätöksensä myös perusorganisaatiossaan. Yhdistyksiltä ei liioin voida vaatia valtionavustuksen edellytyksenä, että sen hallintoelimissä on miehiä ja naisia. Toimintaa tasa-arvon puolesta voi osoittaa muutenkin kuin sukupulikiintiöillä. Sitäkään ei voida vaatia, että yhdistyksen hallinnossa on urheilijoiden edustus tai että hallituksessa toteutuu rotaatio (kierto) esimerkiksi ensimmäiskausien muodossa.

Edellä on tarkasteltu hallintolain 6 §:n tarkoitussidonnaisuuden periaatetta osana hyvää hallintoa sekä valtionavustuslain 11 §:n 4 momenttia valtionavustukselle asetettujen ehtojen ja rajoitusten kannalta. Nämä seikat vaikuttavat hieman samalla tavoin kuin yhdistysautonomia valtionavustusten ehtoihin. Hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaate rajaa ehtojen käyttöalaa. Viranomaistoiminnan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Tämä on tavallaan linkki hallinnon tarkoitussidonnaisuusperiaatteen ja yhdistysautonomian välillä. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että valtionavustusta saavilla yrityksillä ei ole suojanaan samanlaista autonomiaa.

Edellä esitetyn mukaisesti on nykyisen lainsäädännön aikana suhtauduttava pidättyvästi siihen, että lajiliitoilta kiellettäisiin markkinointiyhteistyö panimoyritysten kanssa tai että alkoholin myyntiä urheilutapahtumissa rajoitettaisiin. Liikuntaa edistävien järjestöjen on toki toimittava tässä suhteessa lainsäädännön mukaisesti.

Liikuntalain perusteella annetussa asetuksessa on rahoituksen lähtökohtana tulospäristeisyys. Asetuksessa on säädetty lähemmin siitä, millaisiin seikkoihin tulospäristeisyys perustuu. Tässä on olennaista saavutettu tulos, ei se, millä keinoilla siihen on päästy. Hallinnon tarkoitussidonnaisuus suojaa tältä osin yhdistysten itsemääräämisoikeutta. Valtionapua saavat liikuntaa edistävät järjestöt voivat näin itse valita ne tavat ja painotukset, joilla ne toiminnallisen tuloksensa saavuttavat. Jos järjestö ei halua toimia aktiivisesti jollain toiminnan loholla, joka sisältyy tulospäristeisuuteen, sillä on tähän täysi oikeus. Tällainen valinta vaikuttaa kuitenkin valtionavustuksen määrään.

Liikunnan edistämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen 9 §:ssä on säädetty selvityksestä, joka avustusta hakevan liikuntaa edistävän järjestön on esitettävä. 5 kohdan mukaan on esitettävä selvitys siitä, miten järjestö on toteuttanut liikunnan ja urheilun eettisiä periaatteita sekä noudattanut Suomea sitovia kansainvälisiä sopimuksia. Eettisiä periaatteita samoin kuin 6 kohdassa mainittuja yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa tulee edistää mutta Suomea sitovia kansainvälisiä sopimuksia (vain)noudattaa. Tässä on selkeä ero.

Valtionavustusta saava järjestö joutuu noudattamaan muun muassa WADA:n antidopingkoodiin perustuvaa Suomen antidopingsäännöstöä ja toimimaan sen mukaisesti. Sama koskee sopupeliä ja katsomoturvallisuutta koskevia kansainvälisiä sopimuksia. Tässä järjestö ei voi vedota yhdistysautonomiaansa saatuaan valtionavustusta. Urheilun etiikan, yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon osalta on sen sijaan kerrottava, miten niitä on edistetty. Tältä osin ei ole olemassa sitoumuksia joita on noudatettava. Järjestö saa itse kertoa, miten aktiivinen se on ollut ja miten se on toiminut. Esitetty selvitys otetaan huomioon valtionapua myönnettäessä.

Urheilun ylin eettinen periaate on reilu peli (fair play), ja urheilun etiikkaan voidaan lukea monia muita seikkoja, joista merkittävä osa kuuluu Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten alaan. Hallinnon tarkoitussidonnaisuus huomioon ottaen on suhtauduttava varovaisesti siihen, että urheilun etiikan osalta asetettaisiin nimenomaisia vaatimuksia eettisistä sitoutumisista. Mikä tahansa etiikan alaan luettava seikka ei automaattisesti liity valtionavustusten myöntämiseen.

Urheilun lajiliitot ovat sitoutuneet urheilun itsesääntelyyn perustuvaan urheilun oikeusturvalautakuntaan. Lautakunta ei ole kuitenkaan eettinen riidanratkaisuelin. Sitoutumista vastaamaan lautakunnassa sen toimialaan kuuluvissa asioissa ja sitoutumista noudattamaan sen ratkaisusuosituksia voidaan pitää myönteisenä seikkana valtionavustuksia jaettaessa. Yhdistysten autonomian vuoksi tätä ei voitane sen sijaan edellyttää avustuksia saavilta järjestöiltä. Yhdistysten itsemääräämisoikeuteen kuuluu näet se, millaiseen riidanratkaisuun yhdistys sitoutuu.

Yhdistykset joutuvat raportoimaan valtionavustuksen käytöstä. Raportoinnissa joudutaan erittelemään menoja valtionapukelpoisiin ja muihin. Raportointia vaativat yleensä myös yksityiset säätiöt apurahoja myönnettyään. Tämä ei loukkaa yhdistysten itsemääräämisoikeutta. Eri asia on, mikä on tarkoituksenmukainen tapa valvoa valtionavustusten käyttöä.

Järjestöjen autonomiasta voidaan puhua muutenkin kuin oikeudellisessa mielessä. Tätä kuvaa OKM:n 22.4.2016 antama vastaus oikeuskanslerinvirastolle kantelua koskevassa asiassa. Vastauksen sivulla 3 ministeriön kirjoituksessa on lausuttu seuraavaa:

”Avustusesityksessä jatkettiin edellisten vuosien käytäntöä siten, että valtionavustuksen määrää suhteessa valtionavustuskelpoisiin menoihin tarkasteltiin aiempaa tarkemmin. Tavoitteena oli, että valtionavustuksen kokonaismäärää arvioitiin entistä enemmän järjestön omarahoituksen suhteessa. Tällä turvattaisiin ministeriön näkemyksen mukaan aiempaa paremmin järjestön autonomia suhteessa avustuksen myöntäjään.”

Edellä oleva sitaatti on sisällöltään hiukan kryptinen. Se ilmaisee kuitenkin tärkeän periaatteen. Järjestön autonomia suhteessa avustuksen myöntäjään on ministeriönkin näkökulmasta kirjaamisen arvoinen, positiivinen asia. Valtionavustusjärjestelmää tulisi kehittää järjestöjen autonomiaa kunnioittaen ja myös hallintolain 6 §:n näkökulmasta tarpeettomia ehtoja karttaen.

10 Päätöksenteon riippumattomuutta ja läpinäkyvyyttä koskevia huomioita

Edellä on ollut esillä hallinnon objektiviteettiperiaatteen soveltaminen valtionavustusten myöntämisessä. Tätä periaatetta ja esteellisyysäännöksiä sovelletaan valtionavustuksia myönnettäessä samalla tavoin kuin hallinnossa yleensäkin. Siksi ei mitään erityistä lainsäädäntöä tai erillisohjeita tässä asiassa tarvita. Joihin seikkoihin voidaan kuitenkin tässä raportissa kiinnittää toimeksiannon mukaisesti huomiota.

Esteellisyys tarkoittaa pidättäytymistä paitsi päätöksenteosta myös asian valmistelusta. Ystävyyssuhteet eivät sellaisenaan aiheuta esteellisyyttä, eikä sinänsä ole haittaa siitä, että liikuntajärjestöissä ja valtionhallinnossa olevat toimijat tuntevat hyvin toisensa. Siitä voi päinvastoin olla hyötyä. Niinpä järjestöjen kokemusta ja osaamista tulisi hyödyntää valmisteltaessa ohjeistuksia ja määräyksiä valtionavustuksia varten.

Jossain tilanteissa myös esteellisuuden raja voi kuitenkin tulla vastaan. Erityisen tarkkana on oltava siinä, ettei synny käsitystä määrärahojen jakamisesta kaveruusperiaatteella. Tämä olisi omiaan heikentämään yleistä luottamusta hallinnon puolueettomuuteen. Sellaista vaikutelmaa ei saa syntyä, että järjestön johdon hyvät tai huonot välit OKM:n virkamiehiin voisivat vaikuttaa valtionavustuspäätöksiin.

Kanssakäymisen pelisääntöjen tulisi olla samanlaisia koko OKM:n hallinnonhaaralla, kun on kysymys yhteydenpidosta valtionavun saajien ja ministeriön virkamiesten välillä. Virkamiesten tehtävanhoidon kannalta ei ole yleensä välttämätöntä eikä tarpeellistakaan seurata paikan päällä urheilun arvokilpailuja ulkomailla. Jos tämä katsotaan tarpeelliseksi esimerkiksi ministerin avustamisessa tai kansainväliseen kokoukseen taikka seminaarin osallistumisen vuoksi, kyseessä tulisi olla virkamatka, joka maksetaan ministeriön varoista.

Kotimaassa tilanne on toinen. On paikallaan, että taiteen ja urheilun valtionavustuspäätöksiä valmistelevat tuntevat kysymyksessä olevaa kohdealuetta ja voivat osallistua muuten kuin omilla varoillaan taide- ja urheilutapahtumien sekä kilpailujen seuraamiseen. Kun tämä tapahtuu tasapuolisesti, ei synny vaikutelmaa joidenkin tahojen objektiviteetti-periaatteen vastaisesta suosimisesta.

11 Erityisiä kysymyksiä valtionavustuksen ehdoista

11.1 Yleistä

Valtionavustuksen hakemiseen ja myöntämiseen liittyy useita yksityiskohtia, jotka ovat luonteeltaan teknisiä. Niitä koskevien käytänteiden kehittäminen liittyy osaltaan luottamuksensuojaan. Jos molemmiin puolin ollaan perillä käytänteistä ja noudatettavista säännöistä, vähenee tarve hakea oikeudellisia rajanvetoja luottamuksensuojaperiaatteen nojalla.

Urheilu- ja liikuntajärjestöjen valtionapujen hakijat eivät aina osaa toimia ammattimaisesti. Tämä on otettava huomioon järjestelmää kehitettäessä.

11.2 Ehdoista ja niiden muuttamisesta informoiminen

Valtionavustusten ehtojen muuttamisesta ei ilmoiteta erikseen. Muutokset eivät liioin näy esimerkiksi lihavoituneina ehtojen tekstissä. Tästä on aiheutunut hakijoille erehdyksiä. Siksi tulisi käytäntöä kehittää informatiivisempaan suuntaan.

Suomen oikeusjärjestyksessä vallitsee selkeänä pääsääntönä innocentia juris nocet -periaate (tietämättömyyteen ei voi vedota). Tämän mukaan jokaisen tulee tuntea oikeusjärjestyksen sisältö. Käytännössä tämä vaatimus on illusorinen. Kukaan ei voi tuntea oikeusjärjestystä kokonaisuudessaan, ei ainakaan niin sanottua tulkittua oikeutta.

Kaikki valtionavustuksen hakijat eivät kokemuksen mukaan hallitse hankintalainsäädännön vaatimuksia. On ajateltu, että hankintasäännökset koskevat vain julkisyhteisöjä, eivät yhdistyksiä. Yhdistykset kuten urheilun lajiliitot voivat kuitenkin olla julkisen avustuksen määrän perusteella hankintayksiköjä, joihin sovelletaan julkisia hankintoja koskevaa sääntelyä. Siksi olisi paikallaan informoida valtionavustuksen hakijoita hankintalainsäädännöstä; milloin sovelletaan kansallisia ja milloin Euroopan unionin julkisten hankintojen säännöksiä. Säännökset eivät ole tältä osin aivan yksiselitteisiä. Tämä on todettu myös Valtiontalouden tarkastusviraston laillisuustarkastusraportissa 14/2012.

Ohjeistusta voitaisiin selventää myös siinä, että OKM:n kanssa käytävä vuoropuhelu tulee voida dokumentoida, jos siihen jälkikäteen vedotaan. Informaatiota voitaisiin antaa muun muassa siitä, missä asioissa riittää pelkän sähköpostin lähettäminen, missä on käytettävä virallista dokumenttia.

Edellä esitetyn mukaisesti on vielä korostettava sitä, että valtionavustuksen ehtojen on ilmeittävä valtionavustuspäätöksestä. Avustuspäätöksen liitteiksi otetuilla yleisohjeilla avustukselle ei voida asettaa ehtoja, jotka ovat ristiriidassa itse päätöksen kanssa. Luottamuksensuojaperiaate koskee myös viranomaisen aikaisempaa käytäntöä ehtojen soveltamisessa.

11.3 Erityisavustus vai tappiontakuu

Liikuntaa edistävälle järjestölle myönnettyjen erityisavustusten ehdoissa on määrätty, että avustus katsotaan asianmukaisesti käytetyksi, jos avustuksen saajalla on ollut avustettavasta toiminnasta hyväksyttäviä menoja vähintään avustusta vastaava määrä. Menojen vähennyksenä otetaan huomioon samaan tarkoitukseen myönnettyt muut avustukset ja muut hankkeesta saatavat tuotot. Erityisavustus voi olla enintään syntyneen alijäämän suuruinen.

Esitetyn mukaisesti liikuntaa edistävälle järjestölle myönnettävä erityisavustus on tosiasiallisesti tappiontakuu, koska ehtojen mukaan hyväksyttävistä menoista vähennetään kaikki muut avustukset ja kaikki hankkeesta saatavat tulot. Tämän mukaisesti ei kannata hankkia muita tuloja. Nehän vähentävät jo myönnettyä valtionavustusta. Erityisavustus eroaa tappiontakuuasta vain siinä, että se maksetaan etukäteen. Käytännössä on syntynyt ongelmia siitä, mikä on samaa tarkoitusta koskeva avustus. Varainhankinnan nettotuottoja on kerrottu vähennetyn jopa kahdesti erityisavustuksesta.

Jos halutaan pitää yllä järjestelyä, jossa erityisavustus on oikeasti tappiontakuu, tästä tulisi informoida selkeästi sekä hakuilmoituksessa että valtionavustuspäätöksessä. Ongelmia on tältä osin aiheutunut saadun tiedon mukaan ensiksikin annetusta informaatiosta ja sen vaikutuksesta luottamuksensuojaan. Jos on kehoitettu hankkimaan omarahoitusta ja pidetty sitä tärkeänä, on herkästi syntynyt käsitys siitä, että tällä tavoin voidaan saada hyvin toteutuva hanke, eikä palautusvelvollisuutta ole. Eihän valtionavustuksen saajan kannata hankkia lisärahoitusta, jos se kokonaisuudessaan vähentää valtionavustusta.

Tappiontakuu soveltuu parhaiten urheilun arvokilpailuihin, jotka järjestetään Suomessa. Sellaista kansainvälinen lajiliitto usein edellyttääkin. Kaikissa tilanteissa tulisi hakijalle olla luottamuksensuojankin kannalta selvää, onko kyse tosiasiallisesti tappiontakuuasta vai ei.

Jatkossa olisi selkeintä, että tosiasiallisen tappiontakuuun ala rajoitettaisiin hyvin kapeaksi. Muun varainhankinnan ei tulisi vähentää erityisavustuksen määrää. Tämä kannustaisi omaan varainhankintaan samalla tavoin kuin yliopistoissa. Myönnettyjen valtionavustusten kokonaismäärää ei silti tarvitsisi lisätä. Avustusten määrää mitoittaessa tulisi näet ottaa huomioon arvio siitä, missä määrin valtionavustuksen palautuksia olisi enää odotettavissa. Valtiontaloudellisia vaikutuksia muutoksella ei näin olisi. Muutos sen sijaan generoisi lisää tukea urheilulle.

Valtionavustusten suurimpia ongelma on se, ettei järjestelmä kannusta riittävästi järjestöjä oman taloutensa kunnossa pitämiseen ja omaan varainhankintaan. Vertailu yliopistorahoitukseen on tässä kuvaava. Jos yliopistojen perusrahoitusta vähennettäisiin ulkopuolisen rahoituksen määrällä, ulkopuolisen rahoituksen määrä romahtaisi, mikä olisi tuhoisaa yliopistolaitokselle. Liikuntaa edistävässä järjestöissä on ulkopuolisen rahoituksen kehittämispotentiaalia, vaikka kilpailu sponsorimarkkinoilla on kiristynyt. Erityisesti voidaan kiinnittää huomiota olympiakisojen brändin tuomiin mahdollisuuksiin. Järjestelmän on kaiken kaikkiaan oltava ulkopuolisen rahoituksen keräämiseen ja oman talouden kuntoon panemiseen kannustava. Kannustinloukku on syytä poistaa.

Valtionavustuslain 11 §:n 4 momentin 3 kohdan mukaan valtionavustuspäätöksestä, jolla valtionavustus myönnetään, tulee käydä ilmi valtionavustuksen saajan oikeuksien ja velvollisuuksien selkeyden kannalta saajan valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta saamien tulojen vaikutus valtionavustuksen määrään tai käyttöön. Tämän lainkohdan on ajateltu täyttävän PL 80 §:n vaatimuksen siitä, että lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Näinhän tässä on tehty.

Ehdottamani muutos ei esitetyn tavoin edellytä lain eikä asetuksen muutosta, kun valtionavustuksen saajan saamien muiden tulojen vaikutuksesta valtionavustukseen on

määrätty valtionavustusehdoissa. Sinänsä voitaisiin harkita, tulisiko näin tärkeästä asiasta säätää valtionavustulaislaissa myös sen osalta, miten muut tulot vaikuttavat valtionavustuksen määrään. Tällöin sääntely tosin koskisi kaikkia valtionavustuksia.

11.4 Koron suorittaminen palautettavalle summalle

Palautettavalle suoritukselle tulee säännönmukaisesti maksaa korkoa yleisten velvoiteoikeudellisten periaatteiden mukaisesti. Kysymyksessä on niin sanottu tuottokorko, josta ei ole lainsäädännössä yleisiä säännöksiä. Siitä on kuitenkin säännöksiä useissa laeissa, ja sitä on tuomittu maksettavaksi myös ilman lainsäädäntötukea.

Jos valtionavustusta joudutaan palauttamaan, palautettavalle summalle on valtionavustulain 24 §:n mukaan maksettava korkoa avustuksen viimeisestä maksupäivästä palautuksen suorituspäivään. Tämä aiheuttaa ongelmia ja kohtuuttoman tilanteen, jos valtionavustuksen saaja on hankkinut muita tuloja, jotka johtavat jo maksetun valtionavustuksen vähentämiseen. Kuten edellä on katsottu, tämä pääoman palautusvelvollisuus on sellaisenaan järjestelmää vääristävä ja kannustaa passiivisuuteen. Kun vielä joudutaan maksamaan korkoa sille pääomalle, jonka on itse hankkinut ja joka joudutaan palauttamaan, ollaan ongelmallisessa tilanteessa. Sitä voidaan pitää yksityisen kannalta kohtuuttomana. Valtionavun saaja, joka ei ole yrittänyt hankkia omarahoitusta, on paremmassa asemassa kuin se, joka on onnistunut hankkimaan omarahoitusta.

Tässä mainittu ongelma poistuisi isolta osalta, jos erityisavustuksen ehtoja muutettaisiin edellä esitellyllä tavalla. Jos edellä kohdassa 11.3. olevaa ehdotustani ei toteuteta, tulisi valtionavustulain 24 §:ää muuttaa.

11.5 Avustuksen käytön aika

Valtionavustukset tulee käyttää tiettyinä aikana. Tämä on ymmärrettävää. Avustus liittyy tiettyyn kauteen, ja varsin pian on saatava selville, onko sitä käytetty asianmukaisesti. Avustuksen käyttämiseen oikeuttava periodi on kuitenkin aiheuttanut hankaluuksia ja epätietoisuuttakin. Kun avustus myönnetään tiettyinä vuonna järjestettävään tapahtumaan tai muutoin kyseiselle vuodelle, valvonnassa on voitu vaatia myös avustuksen käyttämistä tuona vuonna. Laskut ja mahdollisesti lopputapahtumatkin tulevat kuitenkin ainakin osaksi vasta seuraavana vuonna. Jos jokin tapahtuma pidetään joulukuussa, tämä johtaa seuraavan vuoden aikana tapahtuviin toimiin ja maksatuksiin.

Ministeriö on tavallisesti suostunut siihen, että laskuja voidaan maksaa avustuksesta vielä seuraavana vuonna. Epätietoisuutta on kuitenkin voinut syntyä siitä, miten jatkoaikaa tulee hakea. Riittääkö esimerkiksi puhelinsoitto, jos soittaja ei voi varmistua siitä, että soitto on dokumentoitu? Jatkoaikaa on haettava ennen avustuksen käyttöajan päättymistä. Tällöin ei kuitenkaan varmasti tiedetä, millaiset muutokset ovat tarpeen. Jatkoaikana tapahtuva valtionavustuksen käyttö vaatii sitä paitsi erillisselvityksen. Siksi olisi parempi, että valtionavustuksen käyttöaika olisi automaattisesti puoli vuotta sen ajan jälkeen, joksi avustus on saatu.

Vielä voidaan kiinnittää huomiota siihen, että valtionavustusta joudutaan hakemaan yhä aikaisemmassa vaiheessa ennen sitä toimintavuotta, jolle avustusta havitellaan. Valtionavustuspäätökset puolestaan saadaan vasta, kun toimintavuosi on jo käynnissä. Tämä on tietenkin ongelmallista järjestöille, varsinkin jos ei voida luottaa valtionavustuksen säilyvän suurin pirtein entisellä tasolla. Jos syynä on yhä monimutkaisemmaksi käyvä järjestelmä, on aiheellista miettiä tavoitteenasettelua ja keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi.

12 Järjestöjen toiminta valtionavustusasioissa

Edellä esitetyin tavoin yhdistyksillä on itsemääräämisoikeus. Tämän mukaisesti ulkopuoliset eivät voi asettaa vaatimuksia sille tavalle, jolla valtionavustuksia hakevat liikuntaa edistävät järjestöt tekevät päätöksiä. Järjestöt voivat kuitenkin itse kehittää toimintojansa niin, että ne täyttävät hyvälle järjestöhallinnolle ja eettiselle toimintaohjeelle (Code of Conduct) asetettavia vaatimuksia. Sellaisia on urheilujärjestöissä ollutkin.

SLU:ssa on valmistunut vuonna 2011 urheilun lajiliiton hyvän hallinnon ohjeet, ja sellaisia on valmistunut myös erikseen lajiliitoissa. Sinänsä ei millään järjestöllä ole velvollisuutta ottaa käyttöön hyvän hallinnon koodia, toisin kuin pörssiyhtiöissä on asian laita. Niissä on ohjeita noudatettava, ellei selitetä, miksi niitä ei noudateta. Eettisen toimintaohjeen, jos sellainen on käytössä, tulee olla sopusoinnussa yhdistyslain ja yhdistyksen sääntöjen kanssa. Eettisessä ohjeissa ei voida tehokkaasti määrätä asioista, joista tulee määrätä niitä hierarkkisesti ylemmän tasoisesti yhdistyksen säännöissä.

Code of conduct voisi sisältää määräyksen siitä, että yhdistyksen hallituksen jäsenten tulee toimivuoden alussa kertoa taloudelliset sidonnaisuutensa samalla tavoin kuin valtioneuvoston jäsenten. Tällainen menettely on käytössä mm. IAAF:ssa. Näin saataisiin esiin se, onko jollain hallituksen jäsenellä yhteyksiä sellaiseen yritykseen tai muuhun tahoon, jonka kanssa tehdään yhteistyötä myös valtionavustusta hyväksi käyttäen. Samoin olisi paikallaan antaa uusille hallituksen jäsenille tulokaspaketti, jossa selvitetään järjestön toimintaa, sillä tavoin kuin hallituksen jäsenten on siitä oltava perillä.

Suosittelavaa voisi myös olla myös se, että järjestössä valittaisiin hallituksen ulkopuolisia henkilöitä, joiden tehtävänä olisi seurata valtionavustusten käyttämistä. Tilintarkastajiksi olisi hyvä valita henkilöitä, jotka ovat harjaantuneet valtionavustusta saavien yhdistysten tilien tarkastamiseen. Järjestön hallinnon ja toiminnan auditointi ulkopuolisten voimin on Suomessa harvinaista. Sitä voisi kuitenkin kokeilla. Kysymys ei ole valtionavustuksen käyttämisestä ja näin viranomaisvalvonnasta vaan hyvän hallinnon periaatteiden noudattamiseksi tulemisesta.

Järjestön saaman yleisavustuksen raportoinnissa riittää sen selvittäminen, että yhdistyksen toiminta ollut sellaista, kuin sen on kerrottu olevan. Erityisavustuksen osalta tulee taas selvitettäväksi, mitkä kustannukset on katettu avustuksella. Kysymys on näin siitä, mitkä ovat avustuskelpoisia menoja. Jotta yhdistyksen raportointi olisi vedenpitävää, tulisi sillä olla kaksi kirjanpitoa, joista toinen koskisi erityisavustuksen käyttöä ja siihen kohdistettavia menoja. Tämä olisi kuitenkin huomattavan hankalaa, eikä sitä voida järjestöiltä vaatia. Yhdistyksen taloudenpito ei ole tietenkään kohdallaan, jos samoja valtionavustuksesta katettavia kuluja on kohdistettu useaan kohtaan. Erikseen on alleviivattava sitä, että valtionavustusta saavan järjestön kirjanpitoa koskevat menettelytavat eivät ole valtionavus-

tuksen takaisinperinnän perusteita, ellei valtionavustuspäätöksessä ole edellytetty jotain kirjanpidon tapaa.

Valtionapukelpoisista menoista on julkisuudessa kiinnitetty huomiota Olympiakomitean huippuyksikköjohtajalle hankkimaan syntymäpäivälahjaan, 2000 euron arvoiseen polkupyörään. Kysymyksessä oli erikoispolkupyörä, niin kuin hintakin osoittaa. Merkkipäivämuistamisista ei ole OKM:n ohjeistusta valtionapua nauttivia järjestöjä varten. Sellainen on sen sijaan olemassa valtioyhtiöitä varten. Valtionyhtiöt ovat omistajaohjauksessa toisin kuin valtionapua saavat järjestöt. Kyseisen polkupyörän hinta ylittää reilusti sen tason, joka on hyväksyttävää vastaavassa asemassa olevien muistamisessa yrityssektorilla. Tämä on tietenkin sinänsä vain kuriositeetti.

Suurempi kysymys on tavallaan se, että kanssakäymisessä ulkopuolisten kanssa tunnetaan laissa asetetut rajat ja se, että valtionapua ei voi käyttää samalla tavoin oman harkinnan mukaan kuin omia varoja. Kansainvälisessä kanssakäymisessä olisi hyvänä ohjenuorana pohjoismainen käytäntö.

Valtionapuehdoissa on nyttemmin määrätty summa, johon yhden henkilön palkkaukseen kuuluva erä sivukuluineen saa enintään yltää. Erimielisyyttä on ollut OKM:n ja järjestöjen kesken siitä, mitä tilanteita tuo vaatimus on koskenut. Epäselviä määräyksiä ei tulisi tulkita avustusta saavan järjestön vahingoksi.

Muita kuin valtionavustusvaroja saa kuitenkin käyttää henkilökunnan palkkaukseen. Tässä on järjestön kuitenkin kyettävä näyttämään, että se on käyttänyt palkkaukseen omia varojaan. Jos tämä ei olisi mahdollista, oltaisiin ehkä jo lähellä kielletyn rajaa. Johdonmukaisuus edellyttäisi sitä, että palkkakatto olisi käytössä myös taiteen puolella. Palkkakatto on sikäli tietenkin selkeä, että järjestöissä tiedetään, millaisia palkkoja henkilökunnalle voidaan valtionavustuksesta maksaa. Eri asia on, sisältyykö siihen johtaneeseen ajatteluun populismia, joka ei välttämättä koidu urheilun parhaaksi. Katto on asetettu melko alas ottaen huomioon edellytykset palkata huippuosaajia esimerkiksi valmennustehtäviin.

13 Valtionapua saavien liikunta edistävien järjestöjen valvontaan liittyviä seikkoja

Valtion liikuntaneuvosto on antanut vuonna 2012 moitteita OKM:lle liikuntaa edistävien järjestöjen valtionavustuksen käytön valvonnasta. Valtiontalouden tarkastusvirasto teki vuonna 2012 laillisuustarkastuksen veikkausvoittovarojen myöntämisestä, valvomisesta ja tarkastamisesta. Siinä havaittiin puutteita ja edellytettiin toimenpiteitä. Ministeriö antoi asiassa vastineen. Tarkastusviraston raportti ei suoranaisesti johtanut takaisinperintään. Ministeriön tarkastustoimen suorittama vuoden 2014 yksityiskohtaisempi taloustarkastus johti Olympiakomitean saaman valtionavustuksen osittaiseen takaisinperintään, jossa palautettavia summia on kohtuullistettu. Osaksi takaisinperintävaatimukset on riitautettu. Oikeuskanslerinviraston tutkittavana on kantelu, joka koskee valtionavustusten käsittelyä vuonna 2015.

Oikeuskansleri on 8.7.2016 antamassaan päätöksessä moittinut OKM:ää passiivisuudesta, joka on koskenut epäilyä avustuksen väärinkäytössä. Kysymys oli siitä, että ministeriö oli myöntänyt urheilustadionin kulkuporttien asentamiseen liikuntapaikka-avustuksen, ja kulkuportit asentaneen yhtiön mentyä konkurssiin oli syntynyt epäilysavustuksen väärinkäytöstä. Ministeriön menettely oli ollut hyvän hallinnon näkökulmasta moitittavaa, kun käsittely oli tässä tapauksessa viivästynyt huomattavasti. Oikeuskansleri on pyytänyt ministeriötä kertomaan vuoden 2016 loppuun mennessä, mihin toimiin se on ryhtynyt päätöksessä esitettyjen näkökohtien vuoksi.

Edellä esitetyt tapaukset on otettava varteen arvioitaessa, miten hyvin valvontatoiminnassa on suoriuduttu. Moitteet on tietenkin otettava vakavalta kannalta, mutta ennen lopullista lainvalvonta- tai tuomioistuinratkaisua on oltava varovainen päätelmien tekemisessä.

Virheelliseen menettelyyn on tietenkin puututtava. Kirjanpitovirheisiin tulisi osata puuttua, samoin kuin esimerkiksi siihen, onko hankintalainsäädäntöä sovellettu oikein. Ministeriön käytänteitä onkin ilmoitettu jo korjatun, mikä ilmenee OKM:n 22.4.2016 antamasta vastauksesta oikeuskanslerille.

Erityisesti ministeriön taloustarkastuksen tarkastusraportti antaa aiheen myös kritiikkiin puutteellisen tietotaidon vuoksi. Raportista ilmenee urheilujärjestöjen toimintaympäristön ja -kulttuurin heikohko tuntemus. Tätä olisi ollut hyvä paikata OKM:n virkamiesten kanssa tapahtuvien konsultaatioiden ennen raportin julkaisemista, mutta sitä ei ole tehty ainakaan riittävästi. Niinpä tulisi tietää että Suomessa on vain yksi akkreditoitu dopingtestauslaboratorio ja vain yksi Kilpa- ja huippu-urheilun tutkimuskeskus. Niitä ei tarvitse eikä ole syytä kilpailuttaa.

Urheilun arvoihin kuuluu vanhojen mestarien muistaminen, se, ettei entisiä sankareita unohdeta. Entiset urheilijat valittavat usein sitä, että heidät on jätetty urheilu-uran pääty-

misen jälkeen oman onnensa nojaan. Tämä huomioon ottaen ei pitäisi kritisoida sitä, että järjestöt ovat mukana mestariurheilijoiden urheilu-uran jälkeisessä elämässä hautajaisissa myöten, kunhan tämä tapahtuu kohtuullisin kustannuksin. Se on omiaan ylläpitämään kunnioitusta järjestöjä ja itse urheilua kohtaan tavalla, joka ei ole ristiriidassa valtionavustuspoliitiikan kanssa.

Asianmukainen vieraanvaraisuus keskinäisessä kanssakäymisessä merkitsee sitä, ettei järjestö jää kiitollisuuden velkaan sidosryhmiin päin. Sponsoriyhteistyö ja siihen liittyvä varainhankinta taas edellyttää osallistumista yhteisiin tilaisuuksiin ja tapahtumiin, joita järjestö myös organisoii sponsoria varten. Tämäkään ei ole yleensä varojen tuhlausta vaan toimintaa urheilun hyväksi.

Valtionavustusten valvonnassa tulisi antaa sijaa järjestöjen sisäiselle harkinnalle ja urheilutoiminnan luonteelle. Vaikuttaa tarpeettomalta lähteä puuttumaan siihen, olisiko valmentajan tullut yöpyä urheiluopistolla vai olisiko hän saanut käydä välillä kotonaan, jos asianomaisella on hyvin runsaasti matkapäiviä ja perheen luona yöpyminen ainakin aika ajoin harvinaista. Valmennustyö ei ole kirjoituspöytätyötä, minkä vuoksi matkapäiviä ja kilometrikorvauksia kertyy paljonkin. Siksi niihin takertuminen on ainakin joissain tapauksissa ollut perusteetonta.

Jos halutaan saada menestystä olympiakisoissa, on tehtävä kaikki voitava, että urheilijoiden mahdollisuudet valmistautua suorituksiinsa ovat kisapaikalla parhaat mahdolliset. Siksi ei voida pitää ainakaan yleisesti ottaen perusteltuina niitä huomautuksia, joita Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt olympiakisojen aikaisista kuluista, kun ne kaikki ovat tähdänneet hyvään kisamenestykseen. Vertailun vuoksi voidaan mainita, että Englannin kisajoukkueella oli Rio de Janeiron olympiakisoissa mukana putkimies, eikä edes turhaan.

14 Valvontapotentialiaali ja -keinot

Vaikka liikuntaa edistävien järjestöjen valtionavustuksen käyttämisen valvonnassa tapahtuneisiin epäkohtiin on suhtauduttava vakavasti, on arvioitava sitä, onko ongelma johtunut valvojista vai järjestelmän puutteista. Valvontapotentialiaalin kasvattaminen lisää helposti byrokratiaa eikä toimi urheilun ja liikunnan hyväksi. Jo nyt on ollut viitteitä siitä, että viranomaisen pyrkii valvomaan valtionavustusta saavaa järjestöä laajemmaltikin kuin valtionavustuksen osalta. Tähän ei ole kuitenkaan toimivaltaa.

Suhtautumisesta viranomaisvalvonnan ongelmiin saadaan vertailukohta vuosikymmenen takaa. Eduskunnan oikeusasiamies oli antanut PRH:lle huomautuksen Riihi-säätiön valvonnan laiminlyönneistä. Valtiontalouden tarkastusvirasto oli löytänyt säätiön toiminnasta talousrikoksiin viittaavia piirteitä, ja tämä johti pitkäaikaisiin oikeudenkäynteihin. PRH teki tavallaan väistöliikkeenä 11.7.2005 aloitteen säätiölain muuttamiseksi niin, että viranomaisen valvontakeinoja olisi merkittävästi lisätty. Keskeisenä syynä ehdotukseen oli Riihi-säätiön tapaus. Ehdotus ei kuitenkaan johtanut lainsäädäntötoimiin.

Säätiölakia ei haluttu muuttaa niin, että lainmuutoksen keskiössä olisi ollut säätiövalvonta ja että säätiövalvonnassa olisi monessa kohdin lisätty hallintoviranomaisen toimivaltaa suhteessa tuomioistuimiin. PRH:ssa on sen sijaan käytetty säätiöihin kohdistettavia valvontakeinoja aikaisempaa tehokkaammin. Tämä on osaltaan johtunut PRH:n säätiövalvonnan auditoinnista. PRH:ssa on nyttemmin oma, toki henkilömäärältään pieni, yksikkönsä säätiövalvontaa varten. Valvonta on keskittynyt räikeisiin tilanteisiin, ei muutamien satojen eurojen selvityttämiseen.

Liikuntaa edistävien järjestöjen valtionavustuksen valvontaa koskeva sääntely ei käsitkseni mukaan kaipaa muutoksia. Edellä tässä selvityksessä olevat seikat ovat kuitenkin vartenotettavia myös valvontatoimessa. Taloustarkastus eli avustuksen saajan tiliselvitys tarkistetaan nyttemmin ennen asiatarkastusta ministeriön taloustarkastuksessa. Sen jälkeen se toimitetaan vastuualueen esittelijälle asialliseen tarkastukseen. Menettely on sinänsä asianmukainen. Tarkastuksen aikataulutus on kuitenkin aiheuttanut ongelmia.

Osa erityisavustusten tarkastuksesta on saattanut valmistua vuosia käytön jälkeen, eikä tarkastuksia ole voitu arvioida kokonaisuutena. Asiaa on pyritty korjaamaan, mutta yhä on ongelmana se, että tarkastuksessa ei tunneta kohdealuetta eli urheilutoimintaa sillä tavoin kuin valtionavustuksia valmistelevassa virkamiesportaassa. Ennen tarkastusraportin julkaisemista tulisi valvojien olla yhteydessä valtionavustusten esittelijöihin.

15 Päätelmät

Yhteenvedona esitän selvitystehtäväni osalta seuraavaa.

- Selvitystehtävän luonteen vuoksi olen esittänyt huomioita kautta linjan. Siksi yhteenvedoon ei voi sisällyttää kaikkia esittämiäni näkökohtia.
- Valtionavustuksen ehdot ovat keskeinen osa valtion liikuntapolitiikkaa. Ne vahvistetaan ministeriön päätöksellä eli hierarkkisesti asetustasoa alempana. Ehtoja tulisi valmistella yhteistyössä liikuntaa edistävien järjestöjen kanssa. Ehtojen tulee perustua säädöksiin, liikuntalakiin, sitä koskevaan asetukseen sekä valtionavustuslakiin. Päätösvallan rajoja olen arvioinut tästä näkökulmasta muun muassa alkoholin anniskelun ja sponsoroinnin sekä antidopingtoiminnan tehokkuuden kannalta. Yleisavustuksen osalta valtionavustuksen saajan tulisi voida päättää siitä, mihin avustusta lähemmin käytetään, kuhan erityisiä ehtoja noudatetaan ja kunhan toiminta on sen mukaista, kun se on hakemuksessa kerrottu olevan.
- Katson, ettei ole syytä kehittää matemaattista mallia, jonka perusteella valtionavustukset määräytyisivät. Pidän hyvänä sitä, että hakuvaiheessa kerättäviä tietoja on monipuolistettu, mutta kerättävien tietojen on oltava relevantteja, valtionavustuspäätöksiin vaikuttavia. Valtionavustusten myöntämisessä on oltava harkinnanvara, koska järjestöt ovat erilaisia myös eri ryhmien sisällä.
- Olen kiinnittänyt erityistä huomiota hallintolain 6 §:n soveltamiseen ja erityisesti luottamuksensuojan periaatteeseen. Toiminnan läpinäkyvyys jäsentyy myös oikeudellisesti kyseisen lainkohdan kautta. Luottamuksensuoja edellyttää muun muassa sitä, ettei jälkikäteen aseteta ehtoja tai vaatimuksia valtionavustuksen käytölle. Hallinnon tarkoitussidonnaisuus rajaa valtionavustusten ehtojen alaa. Ehtojen on oltava välttämättömiä niille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä liittyy osaltaan yhdistysautonomiaan.
- Yhdistysautonomia on otettava huomioon valtionavustuspäätöksissä ja avustusten käytön valvonnassa. Järjestöjen toimintaa voidaan valvoa vain avustusten käytön osalta. Järjestöt eivät ole valtion liikuntapolitiikan toteuttajia, mutta niiden on sitouduttava hallinnon tarkoitussidonnaisuusperiaatteen mukaisesti asetettuihin ehtoihin. Viranomaiset eivät saa puutua siihen, miten yhdistykset laativat sääntönsä ja tekevät päätöksensä.
- Olen kiinnittänyt huomiota yleis- ja erityisavustusten rajanvedon vaikeuteen ja esittänyt, että avustusten painopiste siirretään entistä enemmän yleisavustusten suuntaan. Olen tuonut esiin ongelmat, jotka ovat johtuneet toisinaan virheellisestä tavasta myöntää yleisavustuksena haettu avustus erityisavustuksena sekä kulujen kohdentamisesta erityisavustukseen.

- Ehdotan kannustinloukun purkamista siten, että erityisavustuksen saajan hankkima muu rahoitus ei vähentäisi valtionavustuksen määrää. Valtionavustusehtoja tulisi tältä osin muuttaa. Jos tätä ehdotusta ei hyväksytä, tulisi ainakin luopua vaatimasta korkoa palautettavalle summalle. Tämä merkitsisi valtionavustuslain 24 §:n muuttamista. Paikallaan voisi olla myös se, että oman varainhankinnan vaikutuksesta valtionavustukseen säädettäisiin lakitasoisesti eli siis valtionavustuslaissa.
- Olen ehdottanut selvennyksiä valtionavustuksen ehdoista informoimiseen ja kiinnittänyt huomiota siihen, että valtionavun ehtojen tulisi ilmetä valtionavustuspäätöksestä.
- Olen esittänyt, että valtionavustusta voisi käyttää vielä puoli vuotta sen kauden jälkeen, jota varten se on myönnetty.
- Olen arvioinut sitä, miten valtionavustusta saavien järjestöjen sisäistä hallintoa voitaisiin kehittää. Kehittämistyön tulee perustua järjestöjen omiin päätöksiin.
- Olen tuonut esiin esimerkkejä valtionavustusten valvonnassa ilmenneistä, kohtuuttomina tai aiheettomina pitämistäni vaatimuksista. Myös järjestöjen toiminnassa havaitut epäkohdat ovat esillä. Kommunikaatiota valtionavustuspäätöksiä valmistelevien virkamiesten ja ministeriön taloustarkastajien välillä tulee kehittää, jottei raportteja rasita puuteellinen tietotaito.
- Olen ehdottanut, että urheilun lajiliittojen valtionavustukset jakaisi Suomen Olympiakomitea. Tämä ei käsitykseni mukaan vaatisi välttämättä valtionavustuslain muuttamista. Ehdotuksen taustalla ovat yhtäältä kokemukset Skandinavian maista ja toisaalta havainnot siitä, miten opetus- ja kulttuuriministeriön käytössä olevia varoja jaetaan urheilun ulkopuolella.
- Ehdottamillani ratkaisuilla ei olisi kustannusvaikutuksia valtiontalouteen.

KUVAILULEHTI

Julkaisija Osasto	Opetus- ja kulttuuriministeriö			Julkaisuaika 10.10.2016
Tekijä(t)	Heikki Halila			
Julkaisun nimi	Liikuntajärjestöjen valtionavustukset; Selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:32			
Julkaisun teema	liikunta			
Julkaisun osat/ kieliversiot				
Tiivistelmä	<p>Opetus- ja kulttuuriministeriö kutsui 8.6.2016 professori Heikki Halilan selvittämään yleisavustusta saavien liikuntaa edistävien järjestöjen valtionavustusten kehittämistä. Raportti on valmistunut 30.9.2016.</p> <p>Raportissa on käyty lävitse liikuntaa edistävien järjestöjen valtionavustusten järjestelmää kiinnittäen huomiota erityisesti valtionavustuslain, hallintolain, liikuntalain, liikunnan edistämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen ja valtionavustusehtojen soveltamiseen. Raportissa on katsottu, ettei ole syytä kehittää matemaattista mallia, jonka perusteella valtionavustukset määräytyisivät suoraan. Avustettavien järjestöjen erilaisuus on otettava huomioon päätöksenteossa. Raportissa on käyty lävitse avustuskäytännössä ja avustusten valvonnassa ilmenneitä ongelmia.</p> <p>Raportissa kiinnitetään huomiota yleis- ja erityisavustusten rajanvedon vaikeuteen ja esitetään painopisteen siirtämistä entistä enemmän yleisavustusten suuntaan. Kannustinloukun purkamiseksi ehdotetaan, että erityisavustuksen saajan hankkima muu rahoitus ei vähentäisi valtionavustuksen määrää. Edelleen ehdotetaan selvennyksiä valtionavustusten ehdoista informoimiseen ja kiinnitetään huomiota siihen, että valtionavustusten ehtojen tulisi ilmetä valtionavustuspäätöksestä. Valtionavustusta tulisi voida käyttää vielä puoli vuotta sen kauden jälkeen, jota varten se on myönnetty. Raportissa ehdotetaan, että urheilun lajiliitojen valtionavustukset jakaisi Suomen Olympiakomitea.</p>			
Asiasanat	liikuntajärjestöt, valtionavustukset			
	ISBN (nid.) -	ISSN (painettu) -	ISBN (PDF) 978-952-263-424-5	ISSN (verkkojulkaisu) 1799-0351
	Sivumäärä 39	Kieli suomi	URN http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-424-5	
Julkaisun jakelu/ myynti	http://julkaisut.valtioneuvosto.fi http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi/Etusivu			
Julkaisun kustantaja	Opetus- ja kulttuuriministeriö			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare Avdelningen	Undervisnings- och kulturministeriet			Utgivningsdatum 10.10.2016
Författare	Heikki Halila			
Publikationens namn	Statsbidrag till idrottsorganisationer; Utredning om utveckling av statsbidragssystemet			
Seriens namn och nummer	Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2016:32			
Publikationens tema	idrott			
Publikationens delar/ språkversioner				
Referat	<p>Den 8 juni 2016 bjöd Undervisnings- och kulturministeriet in professor Heikki Halila till att utreda hur statsbidragen till organisationer som främjar idrott och som får allmänna bidrag skulle kunna utvecklas. Rapporten blev färdig den 30 september 2016.</p> <p>I rapporten behandlas systemet för statsbidrag till idrottsfrämjande organisationer, särskilt med beaktande av tillämpningen av statsunderstödslagen, förvaltningslagen, idrottslagen, statsrådets förordning om främjande av idrott och statsbidragsvillkoren. Enligt rapporten finns det inte skäl att ta fram en matematisk modell enligt vilken statsbidragen direkt ska bestämmas. Den faktor att de organisationer som beviljas bidrag är mycket olika bör beaktas vid beslutsfattandet. I rapporten behandlas de problem som har uppstått vid bidragspraxis och övervakningen av bidragen.</p> <p>I rapporten fästs uppmärksamhet på hur svårt det är att dra gränser för allmänna bidrag och specialbidrag. Dessutom föreslås det att framöver ska större fokus läggas på allmänna bidrag. För att bidragsfallor ska kunna avvecklas föreslås det att annan finansiering som mottagare av specialbidrag skaffat inte ska minska statsbidragen. Dessutom föreslås det att informationen om villkoren för statsbidrag ska förtydligas. Fokus läggs på att villkoren för statsbidrag bör framgå av beslutet om statsbidrag. Statsbidraget bör kunna användas ett halvt år efter den period för vilken bidraget har beviljats. I rapporten föreslås det att statsbidrag till idrottsgrenförbund ska beviljas av Finlands Olympiska Kommitté.</p>			
Nyckelord	idrottsorganisationer, statsbidrag			
	ISBN (tryckt)	ISSN (tryckt)	ISBN (PDF)	ISSN (webbpublikation)
	-	-	978-952-263-424-5	1799-0351
	Sidoantal	Språk	URN	
	39	finska	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-424-5	
Finansiering/förläggare	http://julkaisut.valtioneuvosto.fi http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi/Etusivu			
Beställningar/ distribution	Undervisnings- och kulturministeriet			

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja -sarjassa vuonna 2016 ilmestyneet

- 1 Maahanmuuttajien koulutuspolut ja integrointi – kipupisteet ja toimenpide-esitykset
- 2 Tutkijanuran tilannekuva. Tutkijanuratyöryhmän loppuraportti
- 3 Miten tohtorit työllistyvät
- 4 Taidenäyttelyiden järjestämiseen liittyvistä sopimus- ja korvauskäytännöistä. Työryhmän loppuraportti
- 5 Studiegångar och integrering av invandrare – smärtpunkter och åtgärdsförslag
- 6 The educational tracks and integration of immigrants – problematic areas and proposals for actions
- 7 Opintotuen uudistaminen. Selvitysmiehen raportti
- 8 Ehdotus koulutussopimuksen käyttöönotosta ammatillisessa koulutuksessa
- 9 Koulutusviennin tiekartta (2016–2019)
- 10 Osaamis- ja koulutustarpeiden valtakunnallisen ennakkoinnin kehittäminen
- 11 Liikuntatoimi tilastojen valossa; Perustilastot vuodelta 2014
- 12 Tutkimuksen tieteidenvälisyys ja laatu
- 13 Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionavustustoiminnan uudistaminen
- 14 Yrittäjyyden tukemisen hyvät käytänteet korkeakouluissa 2016
- 15 Neliportaisen tutkijanuramallin arviointihanke. Loppuraportti
- 16 Ulkomaiset tutkijat ja julkaisuaktiivisuus
- 17 Taiteen ja kulttuurin valtionavustuspolitiikan uudistus
- 18 Pieni riski – suuri mahdollisuus; Ehdotus audiovisuaalisen tuotannon kannustinjärjestelmäksi
- 19 Yhdenvertaiset mahdollisuudet harrastaa – painopisteenä harrastamisen hinta
- 20 Vietävän hyvää toisen asteen koulutusta! Toimet toisen asteen koulutusviennin edistämiseksi
- 21 Iloa, leikkiä ja yhdessä tekemistä; Varhaisvuosien fyysisen aktiivisuuden suositukset
- 22 Tieteelliset perusteet varhaisvuosien fyysisen aktiivisuuden suosituksille
- 23 Ehdotus uudeksi ammatillisen koulutuksen tutkintorakenteeksi; Väliraportti työelämän ohjausryhmältä ammatillisen tutkintorakenteen uudistamiseksi
- 26 Työpajatoiminta 2015
- 27 Suunnitelma etsivän nuorisotyön osaamiskeskukseksi
- 28 Etsivä nuorisotyö 2015
- 29 Satelliitti- ja kaapelidirektiivin soveltamisalan mahdollisen laajentamisen markkinavaikutuksista Suomessa
- 30 Yliopistolakiuudistuksen vaikutusten arviointi. Loppuraportti 30.6.2016



Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet

Ministry of Education and Culture

Ministère de l'Éducation et de la culture

ISBN 978-952-263-424-5 (PDF)

ISSN 1799-0351 (PDF)